جامعـــــة اليرمـــوك
كليـــــة الحقـــوق
قسـم القانون العـــام

مكافحة الفساد في الأردن بين مجلس النواب وهيئة مكافحة الفساد

Corruption in Jordan Combating Within the Parliament and the Anti – Corruption Commission

إعداد

نسيم محمد بني عامر

إشـــــــراف الأستاذ الدكتور

خالد لفته الزبيدي

التخصص – القانون الإداري

الفصل الصيفي

2012

مكافحة الفساد في الأردن بين مجلس النواب وهيئة مكافحة الفساد

combating corruption in Jordan within the parliament and the anti – corruption commission

إعداد
نسيم محمد بني عامر

قدمت هذه الرسالة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في تخصص القانون الإداري في جامعة اليرموك ، اربد ، الأردن ٢٠١٢ .

وافق عليها

أ. د خالد الزبيدي .... مشرفاً ورئيساً
أستاذ القانون الإداري ، جامعة اليرموك

أ. د سليمان سليم بطارسه .... عضواً
عميد كلية القانون ، جامعة اليرموك

د. حمدي قبيلات .... عضواً
أستاذ مشارك في القانون الإداري ، جامعة الإسراء

قال تعالى (ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُم بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ)

صدق الله العظيم، سورة الروم – الآية 41

يقول الإمام على بن أبى طالب "اختر للحكم من بين الناس أفضل رعيتك ممن لا تضيق به الأمور، ولا يتمادى في الزلة، ولا تشرف نفسه على طمع، ولا يكتفي بأدنى فهم دون أقصاه، وأوقفهم في الشبهات، وأقلهم تبرما بمراجعة الخصم، أصبرهم على تكشف الأمور، وأصرمهم عند اتضاح الحكم، ممن لا يزدهيه إطراء ولا يستميه إغراء."

ويقول عبد الرحمن الكواكبي أن الاستبداد صفة للحكومة المطلقة العنان، فعلا أو حكما، التي تتصرف في شؤون الرعية كما تشاء بلا خشية أو حساب أو عقاب محققين.

والمرحوم إبراهيم طوقان يقول في رائعة له:

أمَّا سماسرةُ البلاد فعصبة	عار على أهل البلاد بقاؤه
إبليسُ أعلن صاغراً إفلاَسه	لما تحقق عنده اغراؤها
يتنعَّمون مُكرَّمين كأنَّما	لنعيمهم عمَّ البلاد شقاؤها
همْ أهلُ نجدتها وإن أنكرتَهم	وهمو وأنفك راغم زعماؤها
وحماتُها وبهم يتم خرابُها	وعلى يديهمْ بَيْعُها وشراؤها

الإهـــداء

بدأنا بعد تولى عمر الشباب وقاسينا الكثير من الهموم والآلام واليوم والحمد لله نطوي سهر الليالي وتعب الأيام وخلاصة مشوارنا بين دفتي هذا العمل المتواضع. .... اهديه :-

إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة.. إلى نبي الرحمة ونور العالمين. .سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم.

إلى من سعى وشقى لأنعم بالراحة والهناء الذي لم يبخل بشئ من أجل دفعي في طريق النجاح الذي علمني أن أرتقي سلم الحياة بحكمة وصبر الذي طالما قرأت في عينيه القوة والأمل وكلي شوق أن ابدأ بمشواري العلمي قبل وفاته لتحقيق ولو جزء بسيط من آماله إلى روح والدي الطاهرة اللهم ارحمه واغفر له يا رب العالمين...

إلى الينبوع الذي لا يمل العطاء إلى من حاكت سعادتي بخيوط منسوجة من قلبها إلى والدتي العزيزة.

إلى من حبهم يجري في عروقي وفؤادي إلى زوجتي وبناتي والى فلذة كبدي المعتز بالله لأكون لهم القدوة والفخر.

إلى من أحبهم مثل أبنائي وعاشوا محرومون لحنان الأم يمان ومؤمن.

الباحث

نسيم بني عامر

الشكر والتقدير

أتقدم بأسمى آيات الشكر والامتنان والتقدير والمحبة إلى الذين حملوا أقدس رسالة في الحياة... إلى الذين مهدوا لنا طريق العلم والمعرفة. .. إلى جميع أساتذتنا الأفاضل... وإلى كل من ساهم في انجاز هذه الرسالة. وأخص بالتقدير والشكر: الأستاذ الدكتور الفاضل خالد الزبيدي الذي اشرف على هذه الرسالة وتحمل معي الكثير من عناء إخراج هذه الرسالة إلى حيز الوجود، والذي غمرني بنصحه وإرشاده. ولأعضاء لجنة المناقشة الدكتور سليمان بطارسه والدكتور حمدي قبيلات، لتكرمهم بقبول مناقشة هذه الرسالة.

الباحث

نسيم بني عامر

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

ملخص الرسالة

نسيم محمد بني عامر، مكافحة الفساد في الأردن بين مجلس النواب وهيئة مكافحة الفساد، رسالة ماجستير. جامعة اليرموك. 2012. (المشرف. أ.د خالد الزبيدي).

تناولت هذه الدراسة موضوعاً ازدادت أهميته منذ فترة غير بعيدة في الدول كافة، وخاصة في الأردن ونقصد به ظاهرة الفساد بأنواعه المختلفة وأهمها الفساد الإداري، وهو ما نركز عليه في هذه الرسالة فقد تعددت الجهات التي تعنى بمكافحة الفساد، وكان أهمها مجلس النواب وهيئة مكافحة الفساد. وفي الواقع العملي تبين وجود بعض الازدواجية في العمل، في عدد من المجالات. لذلك ونظراً لأهمية هاتين الجهتين ودورهما المهم في الحد من ظاهرة الفساد، فقد ركزت في دراستي عليهما، فقسمنا الدراسة إلى فصول ثلاثة، مسبوقة بفصل تمهيدي عرفنا فيه الفساد وبينا أهم صوره وأسبابه وأثاره، أما الفصل الأول فقد جاء للبحث في الأساس القانوني الذي يستند إليه في مكافحة الفساد، في حين خصص الفصل الثاني للبحث في دور مجلس النواب الأردني في مكافحة الفساد الإداري من خلال وظيفته التشريعية والرقابية، ببيان أهم الوسائل والآليات التي يستخدمها المجلس في مساءلة الوزراء والحكومة، وصلاحيته بالتحقيق في الأفعال التي يشوبها فساداً، وفي الفصل الثالث من هذه الدراسة جاء البحث في دور هيئة مكافحة الفساد في هذا المجال، على اعتبار أنها شكلت كهيئة متخصصة لمكافحة الفساد، وذلك من خلال البحث في قانون الهيئة الذي شكلت على أساسه، وفي آليات عملها، وفي الأنشطة التي قامت بها، ومدى نجاعة عملها في الحد من الفساد الإداري، وبيان حدود اختصاصها وتوضيح أوجه التداخل في اختصاص مجلس النواب الأردني. وخلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات كان من أهمها انه يجب إعادة النظر في تشكيل هيئة مكافحة الفساد وارتباطها، كما أن فعالية مجلس النواب في هذا المجال محدودة ويشوبها بعض القصور.

الكلمات المفتاحية : الفساد، الفساد الإداري، مكافحة الفساد، مجلس النواب، هيئة مكافحة الفساد، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

مقدمة

حل الربيع العربي وتفجرت ثورات وتهاوت نظم، وكان من أهم أسباب ودوافع تلك الثورات والانتفاضات، انتشار الفساد في مختلف أنظمة ومرافق الدولة مما كان له اثر كبير في دفع الشعوب إلى تفجير هذه الثورات، يساعدهم في ذلك التطور العلمي والتقني وبخاصة في مجال وسائل الاتصال، والفضاء المفتوح، بالإضافة إلى تقارب دول العالم سياسيا واقتصادياً في ظل العولمة والدخول في اتفاقيات دولية.

ومما لاشك فيه إن الفساد الإداري يعتبر معضلة في سبيل تطور المجتمعات والدول لأنه يدل على اندثار القيم الاجتماعية ويعزز النظرة الفردية بتغليب مصلحة الفرد على مصلحة المجتمع بكافة أشكاله ومستوياته من خلال العمل بطرق غير مشروعة ينتج عنها استفادة فئة صغيرة على حساب حقوق وتطلعات الفئة الأكبر، وهذا بدوره كفيل بأن يوقف عجلة التقدم وتنفيذ خطط التنمية سواء على صعيد المنظمات والمؤسسات أم على صعيد الدولة بأكملها وهو_ بما يترتب عليه من إضرارا بالغة الخطورة _ آفة لا تعاني منها دولة دون أخرى، بل استشرت في اغلب دول العالم وان تفاوت حجمها من دولة إلى أخرى.

والفساد لغة هو الانحلال والتعفن والتلف، وله اصطلاحا معان ومظاهر عدة، منها استثمار الوظيفة العامة، واستخدام السلطة العامة لإغراض شخصية وللكسب الخاص والتربح، واغتصاب المال العام، ومنها أيضا المحاباة والمحسوبية بتعيين الأقارب والأصدقاء في مواقع متقدمة في الجهاز الوظيفي دون كفاءات ودون وجه حق وأوجه أخرى متعددة، وهو احد المعايير الدالة على غياب المؤسسة السياسية الفاعلة.

لذلك لابد عند الحديث عن مكافحة الفساد، من إدراك أن الديمقراطية والمشروعية يجب أن تكون الحاضر الدائم، وبعكس ذلك، فإن الدولة التي تعمل خارج هذا الإطار ستكون مصدرا للفساد، فلا جدال بأن سيادة القانون والديمقراطية صنوان لا يفترقان، فلا سيادة قانون إلا في ظل نظام حكم ديمقراطي، الذي يكفل رقابة تبادلية فيما بين سلطات الدولة ويمنع تغوّل إحداها على الأخرى بما يؤدي إلى نشر الفساد في مختلف مفاصلها.

وللفساد صور متعددة منها ما هو سياسي واقتصادي واجتماعي وثقافي وبيئي، إلا ان الفساد الإداري وما يؤدي إليه من فساد مالي هو محور و موضوع دراستنا في هذه الرسالة.

ونظراً لانتشار الفساد في معظم دول العالم، وما ينتج عنه من آثار مدمرة فقد ظهرت العديد من النداءات والحركات والمنظمات التي تطالب بمكافحة الفساد والمفسدين، حيث أصبح الفساد الإداري السبب المباشر في إحداث الثورات التي تعم اغلب دول العالم الثالث وخاصة الدول العربية، فالإنسان الذي لا يستطيع أن يجد حلاً لظلامته في أروقة المحاكم، لا خيار أمامه سوى اللجوء إلى الشارع.

ولعلي في هذه الدراسة القي الضوء على مشكلة الفساد الإداري في محاولة لتعريفه وشرحه، ثم التركيز على مكمنه والذي يرتكب باسم المصلحة العامة، لأن هذا هو أخطر صور الفساد. وسنفرد دراستنا لأهم الجهات المتخصصة في مكافحة الفساد في الأردن وهي كل من مجلس النواب الأردني وهيئة مكافحة الفساد.

أهمية الدراسة

تنبع أهمية هذه الدراسة من انه مع وجود العديد ممن بحث في موضوع الفساد إلا أنهم ركزوا في دراساتهم على الجرائم التي تقع على المال العام وعلى صور أخرى من صور الفساد وأشكاله ومنها

الفساد السياسي والمالي والاقتصادي والاجتماعي، وتناولت بعض الدراسات أوجه الفساد وعلاجه من منظور أخلاقي وإسلامي. وتتمثل الأهمية النظرية لهذه الدراسة بعدم وجود دراسات متخصصة في الأردن في هذا المجال .

إشكالية الدراسة

نظرا لانعقاد الإجماع على أن الفساد الإداري يمثل عقبة كبيرة أمام خطط التنمية وان أثاره السلبية تتأثر بها المجتمعات النامية – ومنها الأردن – أكثر من المتقدمة، ولذلك فأنني وفي هذه الدراسة سأتناول البحث في مكافحة الفساد في قوانين كلا من مجلس النواب الأردني وهيئة مكافحة الفساد والأسس القانونية لكليهما وبيان دورهما وتحديد أي تعارض قد يحصل في تداخل اختصاصاتهما.

هدف الدراسة

كما بينت في مقدمة هذا البحث فان مشكلة الفساد الإداري واسعة ومتشعبة، وقد تعددت الدراسات التي تناولت هذه المشكلة بالبحث والتحليل كل منها من منظور معين، إلا أنني سأحاول في هذه الدراسة تحديد مكامن لفساد الإداري ودور كل من مجلس النواب وهيئة مكافحة الفساد في التصدي له ومكافحته من خلال التشريعات التي تحكمهما.

تساؤلات الدراسة

1- ما هي أهم مكامن الفساد الإداري في أعمال الإدارة ؟

2- ما مدى الرقابة غير القضائية في مكافحة الفساد ومعالجته من خلال بيان ما يلي:-

- ما هو الأساس القانوني للرقابة غير القضائية وما هي القوانين التي يستند عليها في مكافحة الفساد ؟
- ما هي أهم صور الفساد وخاصة الفساد الإداري في مجال القرار الإداري ؟
- ما هو دور الرقابة البرلمانية (مجلس النواب) في مكافحة الفساد ؟
- ما دور الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد ممثلة بهيئة مكافحة الفساد؟
- من هي الجهة الأكثر قدرة وتأهيلاً على محاربة الفساد ؟

محددات الدراسة

إن هذه الدراسة تتحدد ببحث مكافحة الفساد الإداري دون باقي أنواع الفساد. ويأتي ذلك انسجاما مع مجال التخصص العلمي الدقيق للباحث من جهة، ومع اختصاصات الجهات محل الدراسة وهي كل من مجلس النواب الأردني وهيئة مكافحة الفساد في الأردن من جهة اخرى. حيث ساقصر الدراسة على بحث دور كل منهما في مكافحة الفساد الاداري اساسا دون اهمال الاشارة الى ماقد يتفرع عنه من صور اخرى للفساد ان تطلبت مقتضيات البحث ذلك. وستتناول الدراسة الناحية النظرية ببحث وتمحيص النصوص الدستورية والقانونية ذات العلاقة وتحليلها ونقدها واقتراح بدائل عنها كلما امكن ذلك، ومن الناحية العملية عبر بيان وتقويم ما تحقق من مستوى اداء فعلي لعمل كل من الجهتين المشار اليهما، من خلال بعض التطبيقات والقضايا الواقعية و الشواهد العملية، مع الاستشهاد ما امكن بما صدر من احكام قضائية في هذا الشان .

الدراسات السابقة

كما ذكرت سابقا فاني لم أتوصل إلى أية دراسة قانونية سابقة تبحث في موضوع الدراسة بالمضمون والمفردات ذاتها وخصوصا على مستوى رسائل الماجستير والدكتوراه ولكن ثمة دراسات تناولت الفساد الإداري من المنظور الإداري اي على وفق مبادىء واسس علم الادارة العامة ومنها: -

* عبد المجيد حراحشة، الفساد الإداري، دراسة ميدانية لوجهات نظر العاملين في اجهزة مكافحة الفساد الإداري في القطاع الحكومي الأردني، رسالة ماجستير (غير منشورة) جامعة اليرموك، اربد، 2003

وتناولت هذه الدراسة تعريف الفساد الإداري وانواعه وخصائصه ومن ثم توسع الباحث في التجربة الاردنية في مكافحة الفساد من خلال البحث في نصوص الدستور الاردني وفي البحث في الجهات الادارية التي تعنى بمكافحة الفساد وركز البحث في ديوان المحاسبة وديوان الرقابة والتفتيش.

* ضامن عقلة الهاشم – رسالة ماجستير بعنوان مكافحة الفساد الاداري في المملكة الاردنية الهاشمية على ضوء اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد الاداري. وبالاطلاع على هذه الرساله فانها دراسة نظرية حصرت دراسة الفساد الاداري بما ورد في الاتفاقية الدولي وركزت على الرشوة والاختلاس للمال العام ولم يتطرق الباحث في رسالته الى دور أي من الهيئات المستقلة في مكافحة الفساد.

وتختلف هذه الدراسة عن سابقتيها حيث سأبحث في نطاق مختلف عن دور الرقابة غير القضائية، التشريعية منها والإدارية محدده في (مجلس النواب الأردني عن السلطة التشريعية وهيئة مكافحة الفساد عن السلطة التنفيذية (الإدارة)) كما أن الدراسات السابقة كانت دراسات نظرية ولم يكن للجانب التطبيقي والعملي أي دور فيهما.

منهج الدراسة

نتبع في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي وذلك من خلال عرض ومناقشة النصوص القانونية الواردة في كلا من الدستور الأردني والنظام الداخلي لمجلس النواب وقانون هيئة مكافحة الفساد والقوانين الاخرى ذات العلاقة، وعرض بعض القضايا المنظوره اما كلا الجهتين محل الدراسة وتحليلها ومناقشتها.

الفصل التمهيدي

ماهية الفساد الإداري

إن هيبة الدول واحترام قوانينها تعتمد على نزاهة العاملين فيها وتمسكهم بأخلاقيات الوظيفة العامة حيث يفقد المواطن ثقته بالدولة وعدالتها حينما يواجه فسادا إداريا قد استشرى في أجهزتها. فالفساد الإداري هو من أهم واخطر أوجه الفساد وهو الأصل لكل أنواع الفساد لأنه إذا صلح العنصر البشري في الإدارة العامة وبصورة خاصة أولئك المنوط بهم صلاحيات إجراء مختلف التصرفات ومنها اتخاذ القرارات وإبرام العقود وعقد الصفقات، فان ذلك يعد مؤشرا ايجابيا على تقلص الفساد بمختلف صوره، لذا خصصنا هذا الفصل لبيان ماهية الفساد الإداري، حيث أفردنا المبحث الأول منه للبحث في مفهوم الفساد الإداري وبيان أهم خصائصه وصوره، وتناولنا في المبحث الثاني أسباب الفساد الإداري وأثاره.

المبحث الأول

مفهوم الفساد الإداري

يتصف الفساد الإداري بخصائص محددة ، وهو يأخذ صورا متعددة، ولكن قبل البحث في هاتين المسالتين، لابد لنا من ان نعرف بالفساد الإداري لغة وفقها وقانونا، لذلك فقد قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين خصصنا أولها للتعريف بالفساد الإداري وخصائصه وأفردنا ثانيهما لبيان وتوضيح أهم صوره.

المطلب الأول

تعريف وخصائص الفساد الإداري

سنتناول البحث في هذا المطلب تعريف الفساد الإداري لغة واصطلاحاً ومن ثم سنتناول بيان خصائص الفساد في فرع ثاني.

الفرع الأول

تعريف الفساد الإداري

للتعريف بالفساد الإداري لابد لنا ابتداء من تعريف الفساد بشكل عام لنتمكن من الوصول إلى تعريف الفساد الإداري ومن ثم محاولة تحديد ما يعد فاسدا من الأفعال.

الفساد لغة يعني العطب ويأتي من الفعل فسد وهو بمعنى عطب أو انتن اللحم أو اللبن أو نحوهما وتفاسد القوم أي تدابروا وقطعوا الأرحام، والفساد هو التلف والعطب والاضطراب والخلل وإلحاق الضرر، وهو نقيض الصلاح، والمفسدة هي خلاف المصلحة، واصطلاحا فان الفساد هو خروج الشيء

عن الاعتدال قليلاً، سواء كان هذا الخروج قليلا أو كثيرا، ويستعمل في النفس والبدن والأشياء الخارجة عن الاستقامة[1].

أما المكافحة فهي اللقاء والمواجهة، والمكافحة في الحرب هي المضاربة تلقاء الوجوه[2]. وورد في القران الكريم مصطلح الفساد في مواقع مختلفة، فقال تعالى (ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس)[3] وقال تعالى (ويسعون في الأرض فسادا) [4] وتعددت معاني الفساد في القران الكريم حيث جاءت بمعنى المعصية والظلم والقتل والهلاك والتخريب والتدمير [5].

ومما سبق فان معنى الفساد في اللغة وفي القران الكريم يشيران إلى كل سلوك يتضمن معاني الضرر والخلل والتلف وتقطيع أوصال المجتمع .

أما عن الفساد الإداري في القانون والفقه: فقد تعددت التعاريف التي أطلقت لتوضيح مفهوم الفساد الإداري وذلك لتعدد جوانبه واختلاف الزاوية التي ينظر إليه منها وقد يكون سبب ذلك تعدد المدارس الفلسفية التي تناولت موضوع الفساد الإداري وذلك لاختلاف أفكار وثقافات وتوجهات أصحاب تلك المدارس ومن انتمى إليها وتأثر بها من الكتاب والفقهاء.

والاتجاه الغالب في تعريف الفساد يرى انه " إساءة استخدام السلطة من قبل شخص في وظيفة عامة بهدف تحقيق نفع شخصي، أو فئوي وما إليهما "[6] في حين يعرفه آخرون بأنه (تصرف

---

1 الراغب الأصفهاني في المفردات، ص رقم (397)

2 المعجم الوسيط، مراجعة إبراهيم أنيس وآخرون، مجمع اللغة العربية، الجزء الثاني، القاهرة، 1972.

3 القران الكريم الآية 41 سورة الروم

4 القران الكريم الآية 33 سورة المائدة

5 د. محمود محمد معابره، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، دراسة مقارنه بالقانون الأردني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2011 صفحة74 – 79

6 د. محمود محمد معابره، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، المرجع السابق، صفحة 73

وسلوك وظيفي سيء فاسد، خلاف الإصلاح هدفه الانحراف والكسب الحرام والخروج على النظام لمصلحة شخصية)[1].

أما عن تعريف الاتفاقيات والمنظمات الدولية للفساد الإداري فقد عرفته منظمة الشفافية الدولية بأنه كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو لجماعته. وعرفته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 بأنه (القيام بإعمال تمثل أداء غير سليم للواجب، أو إساءة استغلال لموقع أو سلطة بما في ذلك أفعال الإغفال توقعا لمزية، أو سعيا للحصول على مزية يوعد بها، أو تعرض عليه، أو تطلب بشكل مباشر أو غير مباشر، أو اثر قبول مزية ممنوحة بشكل ما سواء للشخص ذاته أو لصالح شخص أخر) [2].

كما عرفه البنك الدولي في تقريره لعام 1997 بأنه : استغلال السلطة لأغراض خاصة سواء في تجارة الوظيفة أو الابتزاز أو المحاباة أو إهدار المال العام أو التلاعب فيه وسواء كان ذلك مباشراً أو غير مباشر[3].

فالفساد الإداري إذن هو: كل سلوك يرتبط بالوظيفة يخالف التشريعات، أو النظام الاجتماعي، أو العرف، على اختلاف تلك التنظيمات سواء كانت تلك المخالفات كبيرة أم صغيرة. وهو يشمل كل ما يمكن أن يصدر عن الموظف العام مهما كانت درجته ويشمل أعمال الإدارة من خلال إصدار قراراتها التنظيمية.

---

1 د.احمد رشيد، الفساد الإداري، الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، القاهرة، مطبوعات دار الشعب، فبراير 1967 ص 7

2 www.tranparency.orgموقع منظمة الشفافية الدولية على شبكة الانترنت تاريخ الزيارة 2|10|2011 وانظر موقع www.arabgov-initative.org تاريخ الزيارة 2|10|2011

3 تقرير التنمية الصادر عن البنك الدولي عام 1997

ومفهوم الفساد لا يقتصر على ما ذكر وإنما يشمل أيضا الفساد السياسي من توارث المناصب، والتدخل في القضاء واستقلاليته، واستغلال النفوذ للتدخل في العملية الانتخابية وما يسمى بالمال السياسي حيث أن كل هذه الأعمال يمكن ان تقوم بها الإدارة بصفتها السلطة صاحبة القوة والنفوذ.

وقد اعتمدت هيئة مكافحة الفساد في تقريرها السنوي لعام 2010 التعريف الصادر عن البنك الدولي ومنظمة الشفافية الدولية عن الفساد بقولها (إن أشهر هذه التعريفات هو تعريف البنك الدولي ومنظمة الشفافية الدولية واللتين عرفتا الفساد بأنه استغلال السلطة من اجل منفعة خاصة) [1].

الفرع الثاني

خصائص الفساد الإداري

من خلال التعريفات السابقة للفساد الإداري فإننا نستخلص مجموعة من الخصائص التي يتفرد بها هذا النوع من الفساد، والتي تقترب بعضها من الخصائص التي تميز عيب اساءة استعمال السلطة، ومن أهمها :-

أولاً :-السرية

فهو عمل خفي ومستتر، في نفسية الموظف مصدر القرار، الذي يكون الهدف منه غاية مخالفة لما قصده المشرع، أو القيام ببعض التصرفات غير المشروعة، فعلى الأغلب يكون الهدف من القيام بهذه التصرفات صفقات كبرى غير مشروعة، ولذلك فانه عند محاولة كشف الفساد في هذه التصرفات، فانه في الغالب لا يتم الكشف إلا عن جزء من الحقيقة التي أمكن الوصول إليها[2].

---

1 تاريخ الزيارة 1|10|2011 http://www.jacc.gov.jo

2 هيئة الامم المتحدة، الفساد في الحكومة، (ترجمة : نادر احمد ابو شيخة) المنظمة العربية للتنمية الادارية، عمان، 1994 م ص 50

ولهذا السبب، فان الصفقات الكبيرة الناتجة عن إصدار القرار تكون معقدة وغير مباشرة ومغرية لكبار الموظفين في الدولة، لأنهم يعلمون مدى الصعوبة في كشفها وإثباتها.

ثانياً: العمدية :-

لا نتوقع أن يكون الفساد بعفوية، أي من غير قصد، إذ انه إذا أردنا أن نصف قرارا إداريا بأنه اتخذ لغايات شخصية، معنوية أو مادية، لا بد أن يكون الموظف الذي اتخذ القرار قاصدا ذلك، رغم أن قضاء محكمة العدل العليا لا يفرق بالنسبة للقرار المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة بين حسن النية وسوئها[1].

فالفساد الإداري، يحتوي على قدر من الانحراف المتعمد، في تنفيذ العمل الإداري المناط بالشخص، غير أن ثمة انحرافا إداريا يتجاوز فيه الموظف القانون وسلطاته الممنوحة دون قصد سيء، بسبب الإهمال واللامبالاة، وهذا الانحراف، لا يرقى إلى مستوى الفساد الإداري، لكنه انحراف يعاقب عليه القانون، وقد يؤدي في النهاية إذا لم يعالج إلى فساد إداري[2].

ثالثاً: الشراكة في الفساد :-

قد يواجه الموظف الفاسد الذي ينوى الإخلال والانحراف باستعمال سلطته، الكثير من الصعاب، إذا ما حاول أن ينفذ ما يبتغيه لوحده، حيث أن اتخاذه للقرار الإداري غالبا ما يمتد أثره للغير، ولذلك فانه يلجأ لعقد التحالفات مع أشخاص آخرين لتبادل المنافع ولتسهيل تنفيذ ما يبتغيه، وقد يكون هؤلاء من خارج الجهاز الإداري، وبالأحرى من القطاع الخاص، من الذين يغرون الموظف العام

---

[1] عدل عليا رقم 64 | 78 منشور مركز عدالة، مجلة نقابة المحامين لسنة 1979 ص 165

2 يوسف بحر ، الفساد الإداري ومعالجته من منظور إسلامي مقال منشور على الموقع الالكتروني http://www.scc-online.net/thaqafa/th_1.htm تاريخ الزيارة 14|11|2011

على تنفيذ سياسات أو إصدار قرارات تخدم مصالحهم الخاصة، مستغلا المنصب أو المركز الذي يتولاه نظير نفع يجنيه الموظف من ذلك.

وغالبا ما يتم الفساد عبر وسطاء مجهولين، يتولون الدور الأبرز في تسهيل مهمة الأطراف، من فاسدين ومفسدين، ويكونوا بمثابة وسطاء لهذه الغاية[1]. لذلك فالفساد يعد عملاً منظما أكثر مما هو عمل فردي.

رابعاً: التخلف الإداري والتشريعي :-

ليتسنى للموظف الفاسد أن يصل إلى مبتغاه، لتحقيق منافع خاصة له، فانه يعمل على إعاقة وتأخير المعاملات وتعقيدها أمام المراجعين، ليجبرهم على اللجوء إليه، لتسيير معاملاتهم مقابل منافع متبادلة معهم، وهو ما يؤدي إلى شعور المواطنين بشكل عام، بالاستياء من سوء المعاملة والتمييز فيما بينهم، وإذا ما كان الموظف الفاسد من ذوي المناصب العليا في الدولة، فانه يقوم بتقريب البعض من الموظفين الفاسدين العاملين تحت إمرته إليه، وايلاءهم التحكم بدائرته، مما يؤدي إلى شعور الصالحين من الموظفين بالإحباط، وبفقدان الحافز في تقديم كامل جهدهم للوظيفة، والإبداع في عملهم، لشعورهم بعدم إنصافهم[2].

ومن صالح الموظف الفاسد، الإبقاء على المنظومة التشريعية المتخلفة، من قوانين وأنظمة وتعليمات، بما يخدم مصالحه لأنه يستغل تخلفها عن مواكبة التطورات والمتغيرات المتجددة في المجتمع وعدم وضوحها، والثغرات التي تشوبها والتي ينفذ من خلالها لتنفيذ مآربه، وبما أن هذه

---

1 الدكتور محمود محمد معابره، المرجع السابق ص102

2 عبد المجيد حراحشة، الفساد الإداري، دراسة ميدانية لوجهات نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد الإداري في القطاع الحكومي الأردني، رسالة ماجستير (غير منشورة) جامعة اليرموك، اربد، 2003 ص 41

المنظومة تخدم مصالحه فان يعمل على وضع العقبات على تعديلها، أو استبدالها، بما هو أكثر تطوراً وحداثة، فيما يحد من الفساد، وهو ما يؤدي إلى التأثير على المصلحة العامة بشكل كبير، ويؤدي إلى ازدياد التخلف الإداري، وذلك بالإبقاء على المنظومة القديمة، التي تتوافق مع الفاسدين وتحقق لهم رغباتهم.

ومن هنا تبدو ضرورة الاخذ بما توصل إليه التطور العلمي والتقني في إدارة المرافق العامة من خلال إدخال التقنيات الحديثة في الادارة بما في ذلك الحكومة الالكترونية في كل مرافق الدولة وتنظيمها تشريعيا، الامر الذي يسهم بشكل كبير في الحد من الفساد، ويخلق علاقة شفافة تتصف بالسرعة والدقة تؤدي للارتقاء بجودة الأداء ومحاربة الفساد[1].

من جهة ثانية فأن إجراء مراجعة دورية للتشريعات المختلفة، وإلغاء ما يستوجب الإلغاء منها، وتعديل ما يستوجب تعديله، سيسهم في إزالة أو على الأقل تقليص هذه المنظومة التشريعية المتخلفة.

خامساً:- سرعة الانتشار

عندما يكون الموظف الفاسد من كبار المسؤولين ومن المتنفذين، ويتمتع بصلاحيات واسعة في اتخاذ القرار، فانه يبدأ بنشر نفوذه ليس في نطاق الإدارة التي يعمل بها فحسب، بل حتى في إدارات الدولة الأخرى، بالضغط على الموظفين في الجهاز الإداري للعمل على خطاه وبما يتوافق مع رغباته وذلك بالترغيب والترهيب لأولئك الموظفين.

---

[1] للاستزادة حول الحكومات الالكترونية ومعناها وأهدافها والغاية منها يرجى الرجوع إلى الموقع الالكتروني http://ar.wikipedia.org/wiki

لا بل إن الفساد يمكن أن يتخطى حدود الدولة، لينتشر إلى دول أخرى والى منظمات دولية، فلم تعد جرائم الفساد محصورة ضمن حدود الدولة الواحدة، بل أصبحت تتعداها، وذلك في ظل نظام العولمة والسوق المفتوحة[1].

سادساً:- وجود عنصر المغامرة أو المخاطرة

أن اتخاذ القرار الإداري لغايات شخصية لمصدره أو لغيره، بعيدا عن الصالح العام، لجلب منافع غير قانونية، وعلم مصدر القرار مسبقا بمخالفته للقوانين والأنظمة، واحتمال كشف ما يقوم به، وما يترتب على ذلك من جزاء، كل ذلك يعد مخاطرة من الموظف الفاسد الذي اتخذ القرار، ومن المستفيد من ذلك القرار، فإصدار قرار بتفويض أراضي الدولة إلى شخص ما بشكل مخالف للدستور والقوانين، تبقي الهواجس لدى متخذ القرار والشخص المستفيد من كشف أمرهما.

فالفساد يصاحبه دوما عنصر المغامرة أو المخاطرة، الا ان الفساد يبدو مغريا في المواقف والظروف التي يكون فيها عنصر المخاطرة ضعيفا، حيث يتولد لدى الموظف الفاسد الشعور بالأمان[2]. خصوصا إذا ما احكم الفاسد فساده لصعوبة الوصول إلى نقاط الفساد في تلك الصفقات، ويقل الأغراء كلما زاد عنصر المخاطرة.

نخلص مما تقدم، إلى أن الفساد من وجهة نظرنا، لصيق بإساءة استخدام السلطة من اجل تحقيق منافع شخصية للفاسد نفسه أو لغيره، وهو سلوك أناني بكل مظاهره، من نهب للمال العام، أو طلب الرشوة، والمحسوبية، والواسطة، والمحاباة، وعدم الشفافية، وهو عيب يتخلل نفس الشخص

---

[1] عبد المجيد حراحشة، الفساد الإداري، المرجع السابق ص 41

[2] نادر احمد ابو شيخة، الفساد في الحكومة، المرجع السابق، ص 30-31

الفاسد، قبل أن يتخلل القوانين والأنظمة، فلو كان هناك رادع سلوكي وشخصي، عرفي أو عقائدي، لدى ذلك الموظف الفاسد لما تجاوب مع الفساد أو حتى سمح به.

المطلب الثاني

صور الفساد الإداري

تتعدد أنواع وصور الفساد، فهي تتراوح بين مخالفة الموظف، أو إهماله واجبات وظيفته، إلى ارتكابه جرائم جنائية على درجة عالية من الخطورة، فمن صور وأنواع الفساد الإداري، ما يتعلق بالوظيفة العامة، ومنها ما يتعلق بشخص الموظف، وغياب النزاهة والشفافية كسياسة إدارية متبعة من قبل الحكومات تعتبر من الفساد المؤسسي المنظم للتكتم على الفساد الذي يحدث في الوظيفة العامة. ومن صور الفساد ما يتعلق بالمخالفات المالية من مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها داخل الدولة، وقيام الموظف بتسخير سلطته للانتفاع من الأعمال الموكولة إليه في مسائل شخصية لا تمت للمصلحة العامة بصلة، والإسراف في المال العام بتبديده في غير المجالات الضرورية.

ويأخذ الفساد أشكالا أخرى بحسب الزاوية التي ينظر إليه منها كالفساد الأفقي والفساد العمودي، والفساد الدولي والفساد المحلي، واستغلال المنصب العام، والاعتداء على المال العام، والتهرب الضريبي والجمركي، وتهريب الأموال، واختلاس المنح والمعونات الخارجية(1).

---

[1] د. حمدي سليمان القبيلات والدكتور فيصل شطناوي، مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم (62) لسنة 2006 دراسة مقارنة باتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، بحث منشور في مجلة دراسات الجامعة الاردنية |علوم الشريعة والقانون المجلد 35 العدد 2 تشرين الثاني 2008 ذو القعدة 1429 هـ. ص415

ومن أهم هذه الجرائم، التي تقع من الموظف العام على المال العام هي جريمة الرشوة[1] وجريمة اختلاس المال العام [2]، وجريمة التزوير[3]، وجريمة الاستثمار الوظيفي [4].

كما نص قانون العقوبات على جرائم أخرى، اعتبرت من ضمن الجرائم التي تعد فساداً، وفقا لأحكام قانون هيئة مكافحة الفساد، وشمل جميع الجرائم الواقعة في الفصل الخاص بالجرائم المخلة بواجبات الوظيفة، والجرائم المخلة بالثقة العامة[5]. وسنشرح بالتفصيل بعض أهم الأفعال التي اعتبرها المشرع فسادا، وفق قانون هيئة مكافحة الفساد، ضمن المبحث المخصص لاختصاص الهيئة في مكافحة الفساد، ومن الصور أيضا التي سنتطرق للبحث فيها المحاباة والمحسوبية.

وعلى ذلك فانه يمكن تقسيم صور الفساد الإداري إلى ثلاث مجموعات كما يلي :-

المجموعة الأولى:- الانحرافات الإدارية

يمكن تقسيم هذه الانحرافات إلى الاعمال المتعلقة بالاداء الوظيفي، والمظاهر المتعلقة بالسلوك الشخصي للموظف.

1- : **مظاهر الفساد الإداري المرتبطة بالأداء الوظيفي** ويقصد بها تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف في أثناء تأديته لمهمات وظيفته والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل، ومن أهمها:

---

1 المواد 170 – 173 من قانون العقوبات اردني رقم 16 لسنة 1960

2 المادة 174 من قانون العقوبات الاردني

3 المادة 260 من قانون العقوبات الاردني

4 المواد 175 و 176 من قانون العقوبات

5 للاستزادة راجع نصوص المواد من 170 – 184 والمواد من 236 – 259 من قانون العقوبات الاردني وتعديلاته رقم 16 لسنة 1960

* عدم احترام العمل، ومن صور ذلك: (التأخر في الحضور صباحا – الخروج في وقت مبكر عن وقت الدوام الرسمي – النظر إلى الزمن المتبقي من العمل بدون النظر إلى مقدار إنتاجيته –قراءة الجرائد واستقبال الزوار – التنقل من مكتب إلى آخر. ....).

* امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه، ومن صور ذلك: (رفض الموظف أداء العمل المكلف به – عدم القيام بالعمل على الوجه الصحيح – التأخير في أداء العمل. ...).

* التراخي، ومن صور ذلك: (الكسل – الرغبة في الحصول على أكبر اجر مقابل أقل جهد – تنفيذ الحد الأدنى من العمل. ...).

* عدم تنفيذ الأوامر القضائية او التأخر والتباطوء في تنفيذها.

* عدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء، ومن صور ذلك : (العدوانية نحو الرئيس – عدم إطاعة أوامر الرئيس – البحث عن المنافذ والأعذار لعدم تنفيذ أوامر الرئيس. ....).

* السلبية، ومن صور ذلك: (اللامبالاة – عدم إبداء الرأي – عدم الميل إلى التجديد والتطوير والابتكار – العزوف عن المشاركة في اتخاذ القرارات – الانعزالية – عدم الرغبة في التعاون – عدم تشجيع العمل الجماعي – تجنب الاتصال بالأفراد. .....).

*عدم تحمل المسؤولية ، ومن صور ذلك : (تحويل الأوراق من مستوى إداري إلى آخر – التهرب من\ الإمضاءات والتوقيعات لعدم تحمل المسؤولية. ....).

ومن الجرائم التي تعد من صور الفساد الإداري، إفشاء أسرار العمل بقصد الحصول على منافع خاصة، حيث أن علاقة الموظف العام بالدولة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة، ومن مقتضى العلاقة التنظيمية، أن يكون الموظف العام في مركز تنظيمي يخضع لما تفرضه القوانين والأنظمة من أحكام تتعلق بحياته الوظيفية. فهي التي تحدد بأداة قانونية عامة، وبغض

النظر عن صفة شاغل الوظيفة العامة، حقوقه والتزاماته، ومن بين تلك الالتزامات، عدم إفشاء أسرار الوظيفة العامة [1].

2- **المظاهر المتعلقة بالسلوك الشخصي للموظف:** ويقصد بها تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف وتتعلق بمسلكه الشخصي وتصرفه، ومن أهمها :

* عدم المحافظة على كرامة الوظيفة، ومن صور ذلك: (ارتكاب الموظف لفعل مخل بالحياء في العمل كاستعمال المخدرات أو التورط في جرائم أخلاقية).

* سوء استعمال السلطة، وتتمثل في اتخاذ الموظف لقرار إداري مشوبا بهذا العيب، ومن صور ذلك: (تقديم الخدمات الشخصية وتسهيل الأمور وتجاوز اعتبارات العدالة الموضوعية في منح أقارب أو معارف المسؤولين ما يطلب منهم). وسيتم البحث في هذا الموضوع لأهميته لاحقاً.

* المحاباة والمحسوبية: وهي من الصور المتعلقة بسلوكيات الموظف بشخصه ولاهمية هذه الصورة من صور الفساد فسوف نتعرض اليها بشيء من التفصيل فيما بعد.

المجموعة الثانية:- الانحرافات المالية: ويقصد بها المخالفات المالية التي تتصل بسير العمل المنوط بالموظف، وتتمثل هذه المخالفات فيما يلي:

- مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها داخل الدولة.

---

1 الدكتور خالد الزبيدي، بحث بعنوان التزام الموظف العام بعدم افشاء الاسرار الوظيفة العامة في القانون الأردني مقدم الى المؤتمر العلمي في جامعة اليرموك، اربد – تحت عنوان المسؤولية المهنية للفترة من 13—15 نيسان 2010

- فرض المغارم، وتعني قيام الموظف بتسخير سلطة وظيفته للانتفاع من الأعمال الموكلة إليه في فرض الإتاوة على بعض الأشخاص أو استخدام القوة البشرية الحكومية من العمال والموظفين في الأمور الشخصية في غير الأعمال الرسمية المخصصة لهم.
- الإسراف في استخدام المال العام، ومن صوره: (تبديد الأموال العامة في الإنفاق على الأبنية والأثاث – المبالغة في استخدام المقتنيات العامة في الأمور الشخصية – إقامة الحفلات والدعايات ببذخ على الدعاية والإعلان والنشر في الصحف والمجلات في مناسبات التهاني والتعازي والتأييد والتوديع. ...).

المجموعة الثالثة:- الانحرافات الجنائية: وتتمثل بالجرائم المنصوص عليها في مختلف القوانين ومنها قانون العقوبات الأردني وقانون هيئة مكافحة الفساد والتي سنتطرق إليها بشيء من التفصيل في المبحث الخاص باختصاص هيئة مكافحة الفساد.

المبحث الثاني

أسباب وأثار الفساد الإداري

ينشأ الفساد الإداري نتيجة لأسباب متعددة، تتغلغل في المجتمع بمختلف فئاته من موظفين، وغير موظفين، وينتج عنه أثاراً سلبية على جميع جوانب الحياة في ذلك المجتمع، وفي هذا المبحث سنتناول في المطلب الأول أسباب الفساد الإداري، وفي المطلب الثاني أثار الفساد الإداري.

المطلب الأول

أسباب الفساد الإداري

تتداخل عدداً من الأسباب لتدفع الموظف لإصدار قرار إداري أو القيام بتصرف يعلم انه بعيدا أو منحرفا عن المصلحة العامة ولا يهدف منه إلا تحقيق منافع شخصيه له أو لغيره أو إضرارا بالغير، ففساد الأخلاق من خلال ضعف وغياب الدوافع القيمية لدى الموظف، وعدم تحديث وسن القوانين واللوائح والتشريعات المنظمة للعمل لسد ما بها من ثغرات، وغياب الأمانة وشرف المهنة، وعدم احترام أخلاقيات الوظيفة العامة، والظروف الاجتماعية الصعبة التي يعيشها الموظف، وزيادة مطالب الحياة وضعف الوازع الديني تعد البعض اليسير من أسباب ودوافع الفساد.

وتختلف الأسباب التي تؤدي إلى نمو الفساد وانتشاره في الدول المتقدمة عنها في الدول النامية ومنها الدول العربية إلا أن طرق ممارسة الفساد متشابهة إلى حد كبير، وعلاوة على ذلك فان قدرا كبيرا من الفساد في الدول النامية تشارك فيه الدول المتقدمة صناعيا بصور مختلفة، فالتنافس بين الشركات متعددة الجنسيات المتمركزة في غالبيتها في الدول المتقدمة على صفقات الأعمال الدولية، يدفع بهذه الشركات إلى دفع رشاوى ضخمة للمسؤولين الحكوميين في الدول النامية للفوز بهذه

الصفقات، ولم تساهم سياسات التحول نحو الديمقراطية والأخذ بقوانين السوق في التخفيف من نمو هذه الظاهرة بل على العكس من ذلك تماما ساعدت على نموها، واعتقد أن سبب ذلك يعود إلى عدم مواكبة أو مصاحبة هذا التحول إحداث تطوير في القوانين المعمول بها في تلك الدول.

ولما تقدم أبين بعض من هذه الأسباب والتي قد تدفع بالموظف إلى الانحراف عن السلوك السوي في مهنته ومن أهمها:

1- استمرار أصحاب المناصب الإدارية والحكومية في مراكزهم – أبدية وتوارث الإدارات، وعدم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب وتمتع البعض بحصانات تجعلهم بمنأى عن المحاسبة فالأشخاص الفاسدين ينقلون الوباء أينما انتقلوا، فهؤلاء يستغلون مناصبهم لتحقيق مكاسب شخصية عن طريق قبول الرشاوى من الشركات (القطاع الخاص) أو من المواطنين نظير حصولهم على امتيازات، والدافع وراء سلوك المسؤولين الحكوميين الفاسد هو الحصول على ريع مادي، ويساعدهم على تحقيق هذا الكسب غير القانوني التدخل الحكومي بفرض القيود والقوانين التي تضعها الحكومة على استثمار ما، مثلاً الحصول على رشاوى ضخمة في استثمار الموارد الطبيعية كالبترول والغاز واليورانيوم والفوسفات، وتغافل الجهات الرقابية العامة عن مراقبة الصفقات الكبيرة.

2- عدم تكافؤ الفرص والإخلال بمبدأ المساواة والعدالة في التعامل فيما بين الموظفين، والتنافس بينهم على اكتساب دخل عال وتفاقم الفقر والبطالة وتأكل رواتب الموظفين وانخفاضها وعدم اهتمام الدولة بضمان المخاطر التي قد تلحق بالموظفين من أمراض

وإصابات وبطالة وعدم شمولهم بالتأمين أو توفير سوق العمل الجيدة لهم[1]. إضافة إلى انخفاض مستوى الدخل والمعيشة وعدم تامين متطلبات العيش الكريم وعدم العدالة في توزيع الثروة والدخول.

3- ضعف الإشراف الحكومي على الدوائر التابعة لها الموجود في أقاليم ومحافظات الدولة، وإضفاء الطابع الشخصي على العلاقات الاقتصادية، والفضائح المالية، كل ذلك يمكن أن يؤدي إلى تقويض معايير السلوك الرسمي والخاص على حد سواء، فمن الصعب معاقبة شخص ما على سوء التصرف إذا كان هناك تصور عام بأن الأشخاص الآخرين، بما في ذلك كبار المسؤولين يسلكون السلوك ذاته ولا يتعرضون للمساءلة والخضوع للمحاكمة[2].

4- أسباب اجتماعية لها علاقة بالقيم والأعراف والتقاليد وأسباب تربوية وأخلاقية وهي ذات اثر كبير على تفشي الفساد وخاصة في الدول النامية. حيث أن الأوروبيون يرون أن المحاباة والمحسوبية هي نوع من الفساد، على عكس الدول الناميه حيث لا يراه الكثيرون كذلك، ويتساءلون انه كيف يستطيع شخص من فئة اجتماعية معينة أن يلحق بالمنافسين له من فئة اجتماعية أخرى، إذا لم يجد عونا له أو ظهيراً من الأشخاص الذين ينتمون إلى نفس الفئة الاجتماعية أو الذين تربطهم به صلة قرابة أو نسب[3].

---

1 عطية حسين افندي، " الممارسات غير الاخلاقية في الادارة العامة " ورقة قدمت الى ندوة الفساد والتنمية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، القاهرة 1999، ص 56. www.cu.edu.eg/Arabic/General%20Info/FacSpecialcenters.aspx نسخة – مماثلة

2 تقرير عن التنمية في العالم 1996 " من الخطة الى السوق " البنك الدولي، واشنطن، ترجمة مؤسسة الاهرام، القاهرة، ص 124. www.eulc.edu.eg/.../start.aspx

3 د. حمدي سليمان القبيلات والدكتور فيصل شطناوي، مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم (62) لسنة 2006 دراسة مقارنة باتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، المرجع السابق 416

5- أسباب سياسية أهمها عدم فعالية السلطة التشريعية وعدم الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات وتغوّل السلطة التنفيذية على باقي السلطات وهو ما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطات، كما ان ضعف الجهاز القضائي وغياب استقلاليته، وتدخل السلطة التنفيذية في تعيين القضاة وعزلهم واغلب شؤونهم الإدارية، كلها تؤثر في نزاهته وحياديته مما يعد مشجعا على ارتكاب الفساد، وعدم تطبيق القوانين النافذة والالتفاف عليها(1).

كما أن ضعف مؤسسات المجتمع المدني من أحزاب ونقابات وجمعيات وغيرها يؤدي إلى غياب قوة الموازنة المهمة في المجتمع وعدم الرقابة على الأداء الحكومي أو عدم تمتعها بالحيادية في عملها مما يساعد على تفشي ظاهرة الفساد.

6- انعدام المساءلة (Accountability)، والمساءلة هي آلية سياسية مهمة في الحكومات الرشيدة لمحاسبة المسؤولين عن أعمالهم وفحص وتدقيق قراراتهم وإتاحة الفرصة أمامهم لإيضاح أي نقاط غامضة أو تهم توجه إليهم سواء كانوا منتخبين أو معينين، وينطبق الأمر ذاته على المؤسسات العامة. والتزام المؤسسات والدوائر العامة بتقديم حساب عن طبيعة ممارساتها للواجبات المنوطة بها بهدف رفع كفاءة وفعالية هذه المؤسسات(2).

7- ضعف أجهزة الرقابة في الدولة وعدم استقلاليتها، من حيث الملاكات البشرية والإمكانيات المادية، وارتباطها المباشر بالسلطة التنفيذية، وإمكانية نقل أو عزل موظفيها، وعدم تمتعهم بحصانات تحميهم إثناء تأدية أعمالهم.

---

1 ساهر عبدالكاظم مهدي، الفساد الاداري، اسبابه واثاره واهم اساليب معالجته | مقال على الموقع الالكتروني http||www.nazaha.iq|search_web|muhasbe|1.doc زيارة الموقع بتاريخ 17|4|2011

2 شمخي جبر، الحوار المتمدن – العدد: 1889 – 2007 / 4 / 18 المحور: الادارة و الاقتصاد، الموقع الالكتروني www.ahewar.org زيارة الموقع بتاريخ 20|4|2011

8- عدم فعالية وسائل الإعلام، وضعف دورها في كشف المفسدين والفاسدين، وذلك بغياب حرية الإعلام، وعدم السماح لها أو للمواطنين بالحق في الوصول للمعلومة، مما يحول دون تمكينهم من القيام بدورهم الرقابي على أكمل وجه[1].

وهنا نشير إلى انه تم رفع مشروع معدل لقانون هيئة مكافحة الفساد النافذ، وذلك لإضافة وتعديل بعض مواده، وكان من أهمها إضافة المادة رقم 23 والتي تنص "على أن كل من أشاع أو عزا أو نسب دون وجه حق إلى احد الأشخاص أو ساهم في ذلك بأي وسيلة علنية كانت أياً من أفعال الفساد المنصوص عليها في المادة (5) من هذا القانون أدى إلى الإساءة بسمعته أو المس بكرامته أو اغتيال شخصيته عوقب بغرامة لا تقل عن ثلاثين ألف دينار ولا تزيد عن ستين ألف دينار".

وبسبب اللغط الواسع الذي دار على هذه المادة من التعديلات، وتحذير المراقبين والصحفيين وقتها من إقرار هذه المادة، ووصفوه بأنه طعنة في خاصرة الإصلاح، وكانت لجنة الحريات وحقوق الإنسان في نقابة المحامين، وصفت قرار مجلس النواب القاضي بالموافقة على المادة ٢٣ من قانون هيئة مكافحة الفساد بـ"المخالفة الدستورية لأحكام المادة "١٥" من الدستور الأردني التي تكفل للأردنيين الحق بإبداء رأيهم بأي مسألة بحرية دون أية قيود، فضلا عن أنها تمس حرية الصحافة والنشر التي كفلها الدستور أيضا، ليضمن اطلاع المواطنين على كل ما يهمهم من شؤون"[2]. حيث أدت الانتقادات الموجهة لتلك المادة إلى عدم إقرار ذلك النص .

---

[1] د. حمدي سليمان القبيلات والدكتور فيصل شطناوي، مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم (62) لسنة 2006 دراسة مقارنة باتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد المرجع السابق. ص 417

[2] http://www.jba.org.jo/Ar/Default.aspx موقع نقابة المحامين الأردنيين بتاريخ 1|12|2011

9- عدم وجود نية صارمة حقيقية من الحكومات لمحاربة الفساد حيث تتباطأ الحكومات في إحالة الفاسدين للقضاء وتكتفي باتخاذ إجراءات إدارية بسيطة بحق الفاسدين لا تتناسب وما ارتكبوه من جرائم. واعتقد أن سبب ذلك بعدم وجود إرادة سياسية عليا حقيقية بالإسراع بمكافحة الفساد وإحالة جميع الفاسدين إلى القضاء.

المطلب الثاني

أثار الفساد الإداري

تترابط النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية مع بعضها البعض، فحدوث فساد في أي منها يؤثر حتما في الباقي، وبما أن الفساد الإداري يعد من اخطر أنواع الفساد فانه يعد من أكثرها تأثيرا. فهو يؤدي في الغالب إلى حدوث فوضى واختلالات في جميع الأنظمة الأخرى في الدولة سياسية كانت أو اقتصادية أو اجتماعية. ....

وتختلف الآثار للفساد الإداري من بلد إلى أخر، إلا أن هناك أثاراً موحدة في جميع دول العالم بغض النظر عن مستوى هذه الآثار ونتائجها:-

أولاً:- اثر الفساد على النظام الاقتصادي

يعمل الفساد الإداري على إعاقة التنمية المستدامة والأداء الحكومي الجيد ويشكل اخطر معيق لعملية التنمية إذ يؤدي إلى استنفاد الموارد كما يؤدي إلى ضعف في القطاعات الخدمية، كما أن انتشاره يكون له أثار سلبية في استغلال الموارد ويؤدي ذلك إلى ضعف النمو الاقتصادي والاضطراب في مستوى الفقر وتوزيع الدخل ومن ثم التأثير على مستوى أداء الدولة في توفير الخدمات وزيادة

الأعباء على الدولة والمجتمع مما يؤدي إلى توسع الفجوة بين الفقراء والأغنياء، لان زيادة النمو الاقتصادي يساعد على الرفاه الاقتصادي لجميع فئات المجتمع [1].

وباستشراء الفساد الإداري يتراجع الاستثمار، مما يؤدي إلى عدم استخدام الطاقة الإنتاجية للمجتمع بصورة مثلى[2]، فعندما يتحكم الفساد بمن يتولى تقدم الاستثمار فان تكلفة الرشاوى عادة ما ترهق المستثمرين وتبث فيهم عدم الشعور بالأمان على مشاريعهم مما يؤدي إلى هروب المستثمرين وأصحاب رؤوس الأموال.

وتختلف الآثار الاقتصادية للفساد الإداري بحسب مستويات الفساد التي يصنفها علماء الاقتصاد إلى مستويين هما : الفساد الصغير: الذي يتعلق بإتمام إجراءات روتينية على وجه السرعة أو عدم إجرائها أصلا. والفساد الكبير : الذي يقوم به كبار الموظفين، وهو يتعلق بالتأثير على اتخاذ القرارات مثل قرارات إنشاء المشروعات الاقتصادية، وترسية المناقصات في العطاءات، ومثالها ما سمي بصفقة اليمامة، وفضيحة النفط مقابل الغذاء في العراق، وكلا المستويين من الفساد ضار بالاقتصاد الوطني، حيث يؤدي الفساد الصغير إلى إلحاق ضرر بالغ بحياة المواطنين وخاصة الأفراد العاديين، بينما يؤدي الفساد الكبير إلى تدمير الدولة اقتصاديا، وفي حالة انتشار الفساد الكبير يصبح من الصعب القضاء عليه[3]. ومن قضايا الفساد في الأردن التي تعد مثالاً مباشراً على الفساد الكبير، قضية توسعة مصفاة البترول الأردنية التي كان لها تأثيرا كبيرا على الاقتصاد الوطني وتم كشفها

---

1 الدكتور نواف سالم كنعان، الفساد الإداري المالي – أسبابه، أثاره، وسائل مكافحته، بحث منشور بتاريخ 25|1|2007 مجلة الشريعة والقانون ص 118

2 الدكتور محمود محمد معابره، المرجع السابق ص 122

3 الدكتور نواف سالم كنعان، الفساد الإداري المالي – أسبابه، أثاره، وسائل مكافحته، المرجع السابق، ص 123

والتحقيق بها وإحالة المتهمين للقضاء[1]. والبعض من هذه القضايا ما زال قيد التحقيق مثل قضية سكن كريم وخصخصة الفوسفات وتفويض أراضي الدولة، والكازينو، وغيرها التي سيتم الإشارة إليها في هذه الدراسة.

فالفساد وخاصة الرشاوى تضيف أعباء على كاهل المقاولين الصغار وتسبب في رفع الأسعار من جهة، وفي سوء توزيع الدخل القومي بين أفراد المجتمع من جهة أخرى[2].

وفي جميع الأحوال فان الفساد هو احد أشكال سرقة الثروة الاجتماعية لأنه يتسبب في تسرب الأموال العامة بطرق غير مشروعة إلى جيوب مرتكبي الفساد، وغالبا ما تجد هذه الأموال طريقها إلى الخارج بدلاً من توظيفها داخل البلاد. فإن " الدراسات الإقتصادية التطبيقية التي جرت في الأردن مؤخرا تشير إلى أن السيطرة على الفساد وتخفيض مستوياته تسهم في تحسين معدلات النمو الاقتصادي والاستثماري ". وأن تقليص مستوى الفساد في الأردن مقاسا بمؤشر مدركات الفساد بمقدار 1% سيزيد معدل النمو الإقتصادي بمقدار 0.57 %[3].

ومن وجهة نظر الباحث فان الخصخصة أو ما يسمى ببرنامج التحول الاقتصادي الذي تم في الأردن يعتبر من اكبر أوجه الفساد الإداري حيث أن القرار الذي اتخذ بالخصخصة يعد إداريا وان كان البعض يعتبره قرارا سياسيا، هذا لان بيع أعمدة الاقتصاد الأردني التي تعد المورد الرئيسي للدخل في الدولة وموازنتها أدى إلى زيادة اعتماد الدولة على المعونات والقروض المقدمة لها من الدول الكبرى

---

1 للاستزادة حول تفاصيل هذه القضية -jazeeranews.net/news/local/7082-2010-03-07

2 أمير فرج يوسف، مكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة، المكتب الجامعي الحديث، 2010 صفحة 22-23

3 معالي السيد سميح بينو منشور على الموقع الالكتروني http://arabic.arabianbusiness.com/society/politics-economics/2011/mar/16/51784/ بتاريخ 16 |3| 2011

مما احدث زيادة كبيرة على مديونية الأردن بلغت مع الفائدة المترتبة عليها حوالي 15، 3 مليار دينار وبتضخم الفائدة على القروض سيؤدي إلى عدم القدرة على سداد الديون[1]، وهو ما سيتيح للدول الدائنة بفرض سلطتها على القرار السيادي وبالتالي فرض سلطتها ولو بالقوة على الثروات التي يمتلكها الأردن مثل الصخر الزيتي واليورانيوم والنحاس وغيرها، ومما تقدم يتأكد لدينا مدى التأثيرات السلبية للفساد الإداري على التنمية الاقتصادية للدولة بما يهددها ويوقفها عن النمو ولأهمية التنمية الاقتصادية فقد اشرنا إشارات سريعة إلى المجالات الاقتصادية التي تتأثر سلبا بالفساد الإداري .

ثانياً:- اثر الفساد الإداري على النظام السياسي

إن سمعة النظام السياسي على الصعيد الدولي، تعد من أكثر ما يهم أنظمة الحكم حيث أصبحت الدول تعلق علاقاتها مع بعض الأنظمة وفقا لسمعتها السياسية كما أصبحت المنظمات المانحة للمساعدات تربط تقديم مساعداتها وفقا للتقارير المتعلقة بالفساد في تلك الدول مما يدفعها في بعض الأحيان لوضع شروط معينة قد تمس سيادة تلك الدول.

ومما لا شك فيه أنه توجد علاقة قوية بين الفساد الإداري والفساد السياسي، حيث أن الفساد السياسي إنما ينتج عنه سوء استخدام السلطة الإدارية وذلك بواسطة رؤساء الدول أو رؤساء الحكومات وأعضاء المجالس السياسية وكبار موظفي الدولة وأيضا فإن الفساد السياسي ناتج من استغلال النفوذ لجمع الثروات الكبيرة ويكون هدف الفاسدين من الدخول في صف السياسة من وزراء وكبار الموظفين هو الحصول على الحصانات لحماية مصالحهم الشخصية ولكي يصبحون في مأمن من المساءلة الجنائية.

---

[1] صحيفة الرأي الأردنية http://www.alrai.com منشور بتاريخ 1فبراير 2012

والفساد الإداري يمس بهيبة الدولة وذلك لأنه يمس مشروعية النظام السياسي القائم ويضعف الإيمان بمبدأ سيادة القانون مما يؤدي إلى زعزعة النظام السياسي وعدم استقراره، مما ينتج عن ذلك سخط المواطنين على النظام السياسي وظهور جماعات متطرفة في أفكارها. إن تفشي الفساد الإداري في نظام ما يعني فساد المناخ السياسي الذي تعمل التنمية الاقتصادية والاجتماعية تحت ضلاله وعدم استقرار الظروف السياسية قد يؤدي إلى عزوف الكثير من المواطنين عن المشاركة في رسم السياسات العامة لبلادهم وعدم التعبير عن أرائهم فيما يخص القضايا العامة، مما يؤدي إلى ظهور ظاهرة اللامبالاة عند شعوب تلك الدول تجاه ما يدور من أحداث سياسية واجتماعية وهو ما ينعكس في اللامبالاة تجاه أدائهم لإعمالهم[1]. وتتمثل مظاهر الفساد السياسي بـ: فقدان الديمقراطية، فقدان المشاركة، فساد الحكام، سيطرة نظام حكم الدولة على الاقتصاد، وتفشي المحسوبية[2]. لذلك فان أي إصلاح سياسي لا بد أن يبدأ بمكافحة الفساد ووضع اطر محددة للكشف عنه [3].

ولعل اكبر دليل على اثر الفساد على النظام السياسي ما حصل من ثورات وانتفاضات في عدد من الدول العربية فيما سمي بالربيع العربي حيث تساقط رؤوساء وتهاوت أنظمة بفعل إرادة الجماهير التي كان من أهم الأسباب الدافعة لها هو الفساد وبمختلف صوره المالي والإداري.

---

1 الدكتور صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب بالرياض، 1414 هـ 1994 م ص 123

2 أمير فرج يوسف، مكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة، المكتب الجامعي الحديث، 2010 صفحة24

3 دولة رئيس الوزراء الأسبق السيد احمد عبيدات في لقاء معه على قناة جوسات الفضائية بتاريخ 2011\7\3

ثالثاً:- اثر الفساد على النظام الاجتماعي

تحكم كل مجتمع مجموعة من النظم الأخلاقية والمبادئ السامية، وانتشار الفساد الإداري يؤدي إلى انهيار شديد في البيئة الاجتماعية والثقافية وتلك النظم والمبادئ التي تحكمه، فعندما يصبح لدى الأجيال تقبل للفساد الإداري كأسلوب في العمل وطريقة للحصول على مزايا في المجتمع يبدأ النسيج الأخلاقي المجتمعي في الانهيار، والفساد الإداري يعتبر السبب في التحولات السريعة المفاجئة في التركيبة الاجتماعية وإشاعة روح اليأس بين أبناء المجتمع[1] ويتحول الفساد إلى سلوك مستقر ومتعارف عليه في الدوائر الحكومية وقطاع الأعمال العام وبدلا من أن يقاومه الضمير العام فانه يتغاضى عنه بل يعمل على مجاراته وفي هذه الحال سوف يتغير دليل السلوك الأخلاقي الذي يحكم تصرفات الموظفين. ومن دراسات المركز الاستراتيجي في الجامعة الاردنيه عام 2006 حول قياس وتحليل مدى انتشار الفساد في الأردن ومن خلال السؤال عن مدى قبول المجتمع لبعض أنواع الفساد فقد تبين أن (51,2 %) من أفراد العينة يرى ان ممارسة المحسوبية والواسطة في القطاع العام مقبول اجتماعيا، فيما أفاد (43,6 %) بان استغلال المنصب الوظيفي مقبولة اجتماعيا[2].

مما تقدم فان الفساد الإداري يؤدي إلى إحداث اختلال في منظومة القيم الاجتماعية حيث أن الخلل الذي يحدث في الطبقات وعلو طبقة على أخرى بسبب ما تحصلت عليه من ثروات بسبب الفساد

---

1 الدكتور نواف سالم كنعان، الفساد الإداري المالي – أسبابه، أثاره، وسائل مكافحته، المرجع السابق، ص 127

2 باتر محمد علي وردم ، استطلاع الفساد في الأردن ، مرصد الأردن الخميس 2|11|2006 ص 3 الموقع الالكتروني

www.jordanwatch.net|arabic|archive|2006|111|112873html

الإداري، يهدر أهمية وقيمة التمسك بالقيم السائدة، ويؤدي إلى تقدم الفساد الإداري على كل القيم الأخلاقية والعلمية.

رابعاً:- اثر الفساد على النظام الإداري

يؤدي الفساد الإداري إلى الحد من فرص الإصلاح الإداري وهو ذلك المجهود الذي يبذله الصالحون من الموظفين في الجهاز الإداري لإحداث تغييرات أساسية في هيكل الجهاز البيروقراطي والإجراءات المتبعة فيه، وفي اتجاهات وسلوكيات الموظفين وتحقيق أهداف التنمية الوطنية، فالبرامج الإصلاحية يكون الهدف منها الحد من الفساد الإداري بإتباع العديد من الوسائل منها حسن اختيار الكفاءات الإدارية وفق معايير الكفاءة والجدارة ، وتدريب الموظفين وإعادة هياكل الرواتب وتخفيف حدة المركزية الإدارية والالتزام بأخلاقيات الوظيفة العامة والمساءلة السريعة لكبار المسؤولين الذين يثبت تورطهم بقضايا الفساد، ومن هنا فان الفئات المتورطة في الفساد تحاول إيجاد الذرائع للوقوف في وجه الإصلاحات الإدارية للمحافظة على الامتيازات المكتسبة واعتبار الأموال العامة تحت متناول أيديهم.

فالفساد الإداري يؤدي مباشرة إلى فساد السلوك الأخلاقي للموظفين ويتمثل ذلك في تحول سلوك الفساد الإداري إلى قاعدة مستقرة ومترسخة متعارف عليها في أروقة الحكومة وفي القطاعات المختلفة العام منها والخاص بما يعني انتشار هذا الوباء الأخلاقي بين العاملين في جميع قطاعات الدولة الأمر الذي يعرض النظام الاجتماعي والأخلاقي داخل الدولة للانهيار [1].

ومما تقدم فإن الإصلاح الإداري الذي يستطيع أن يكافح الفساد يعتمد في الدرجة الأولى على ضبط معيار الكفاءة، وأن يكون التميز من خلال تحقيق هذا المعيار لا من خلال المظاهر الخادعة،

([1])د/ حسنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري، لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية ص 27.

ومن خلال السلوك الوظيفي المتزن لا من خلال استغلال الوظيفة واحتكار تقديم الخدمة، ومن واقع العمل الجاد واحترام القواعد الواجبة الإتباع، لا من خلال رفع الشعارات التي تخالفها الممارسات.

إضافة إلى ما ذكرت فان فقدان الثقة في الجهاز الإداري للدولة قد يؤدي إلى الثورة على النظام في الدولة كما حدث في العديد من الدول العربية من تونس إلى مصر مرورا بليبيا وسوريا واليمن وغيرها من الدول العربية، إضافة إلى ما نشهده من حراكات شعبية وحزبية في الأردن منذ بداية الربيع العربي.

الفصل الأول

الأساس القانوني لمكافحة الفساد الإداري

تتضافر جملة من المصادر في تشكيل الأساس القانوني الذي تستند إليه جهود مكافحة الفساد منها ما هو دولي يتمثل فيما تصدره المنظمات الدولية مثل منظمة الأمم المتحدة، والبنك الدولي، ومنظمة الشفافية الدولية من إعلانات واتفاقيات وتوصيات، ومنها ما هو داخلي يتخذ صورة تشريعات داخليه من دستور وقوانين وأنظمة، وما تنشئه هذه التشريعات من مؤسسات تعنى بمكافحة الفساد مثل ديوان المحاسبة، وهيئة مكافحة الفساد، وديوان المظالم.

وعلى ذلك سنقسم القواعد القانونية التي تشكل أساسا لجهود مكافحة الفساد بحسب مصادرها إلى دولية، و داخلية، في المبحث الأول من هذا الفصل، سنبحث في المصادر الدولية، فيما نخصص الثاني للبحث في المصادر الداخلية وهي الدستور، والتشريعات العادية والفرعية.

المبحث الأول

المصادر الدولية

تتمثل المصادر الدولية لمكافحة الفساد في الاتفاقيات الدولية المتخصصة، والقرارات الصادرة عن الهيئات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد، لذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نبحث في أولها الاتفاقيات المتخصصة ونعرض في ثانيها القرارات الصادرة عن الهيئات الدولية.

المطلب الأول

الاتفاقيات المتخصصة

تتمثل المصادر الدولية المكتوبة لمكافحة الفساد في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية الجماعية أو الثنائية التي تعقد بين مختلف الدول. ويتوجب على الدولة في حال التصديق على تلك المعاهدات أو الانضمام لتلك المنظمات الدولية التقيد والالتزام بتطبيق معاييرها وتنفيذ شروطها، والامتناع عن تشريع قواعد قانونية داخلية مخالفة لها وإلا ترتبت مسؤوليتها الدولية[1].

والاتفاقية هي التزام بين الدول والمجتمع الدولي، والصفة الإلزامية للمعاهدات مبدأ مقرر في الفقه الدولي فقد أكدت محكمة العدل الدولية بان كل تعهد تأخذه الدول الأطراف على نفسها لا يولد بينها واجبا أخلاقيا بسيطا وإنما يعتبر جزءا من المعاهدة يكون إلزاما يربط هذه الدول بعضها ببعض الأخر، ويكون المستفيدون من أحكامها الأشخاص الموجودون في إقليم الدولة والداخلين في ولايتها. فهي صك ملزم بموجب القانون الدولي على الدول والكيانات الأخرى التي لها صلاحية عقد المعاهدات

---

[1] د. محمد سامي عبدالحميد و.د. محمد السعيد الدقاق و. د. مصطفى سلامة حسين، القانون الدولي العام، منشأة المعارف بالاسكندرية، 1999 صفحة 135

التي تختار أن تصبح طرفا في ذلك الصك وعموما لا يسمح بمخالفة أحكام الاتفاقية إلا إذا كانت الاتفاقية تسمح بإبداء التحفظات بشأن أحكامها. وقد تكون الاتفاقيات ثنائية أو إقليمية أو دولية وفي الغالب تضع قواعد عامة مجردة وتترك للتشريعات الداخلية للدول الأعضاء مسؤولية تحديدها وتنظيمها وفقا لأوضاع كل دولة وتشريعاتها الداخلية بشرط ألا تخالف ما جاء في الاتفاقية من قواعد عامة مجردة[1].

وقد نظم الدستور الأردني ما يتعلق بالاتفاقيات والمعاهدات في نص المادة 33 منه، فالملك هو الذي يبرم المعاهدات والاتفاقيات، ويتم عرضها على البرلمان وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها وموافقة مجلس الأمة عليها، والتصديق عليها وفقاً للأحكام الدستورية. *(2)* وترتفع مرتبة المعاهدات إلى منزلة القانون الداخلي فيتحتم على الأفراد والمحاكم مراعاة نصوصها كمراعاتهم لنصوص القوانين الوطنية[3].

فالدولة تتمتع بحرية كاملة في وضع وإصدار قوانينها الداخلية ولكنها ملتزمة في نفس الوقت باحترام التزاماتها الدولية فيما تصدره من قوانين داخلية، واذا ما تعارض تلك القوانين مع الأحكام والقواعد الدولية التي التزمت بها فإنها تتحمل تبعة المسؤولية الدولية ولكن ذلك لا يؤثر على سريان

---

1 د. محمد المجذوب، القانون الدولي العام، الطبعة السادسة 2007، منشورات الحلبي الحقوقية، صفحة653 وما بعدها

والدكتور مصطفى احمد فؤاد، دراسات في القانون الدولي العام، منشأة المعارف بالاسكندرية 2007 صفحة 241 وما بعدها

2 د. فيصل شطناوي، النظام الدستوري الأردني، مطابع الدستور التجارية، الطبعة الأولى، 2003 ص 209

ونحيل القارئ إلى الفصل الخاص بمجلس النواب من هذه الدراسة

3 الدكتور غالب علي الداوودي، القانون الدولي الخاص، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، الطبعة الثالثة 2001 ص 26 – 30

ونفاذ القانون الداخلي والتزام سلطات الدولية ورعاياها بمضمونه وهو ما اتفق عليه اغلب الفقه المعاصر[1].

ومن أهم الاتفاقيات الدولية المتخصصة في مجال مكافحة الفساد، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي تبنتها الجمعية العامة في(31 تشرين الأول /أكتوبر 2003) ودخلت حيز النفاذ في(14 كانون الأول/ديسمبر 2005) [2].

ونظراً لأهمية هذه الاتفاقية ولتخصصها في مكافحة الفساد على الصعيدين الداخلي والدولي، فسوف نتعرض لها ببيان نبذة مختصرة عنها ونوضح أسباب إبرامها حيث جاء في ديباجتها :-

إن الدول الأطراف إذ تقلقها خطورة ما يطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها، مما يقوّض مؤسسات الديمقراطية وقيمها والقيم الأخلاقية والعدالة، ويعرّض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر.

وإذ تقلقها أيضا الصلات القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة، وخصوصا الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية، بما فيها غسل الأموال.

وإذ تقلقها كذلك حالات الفساد التي تتعلق بمقادير هائلة من الموجودات، يمكن أن تمثل نسبة كبيرة من موارد الدول، والتي تهدّد الاستقرار السياسي والتنمية المستدامة لتلك الدول، واقتناعا منها بأن الفساد لم يعد شأنا محليا بل هو ظاهرة غير وطنية تمس كل المجتمعات والاقتصادات، مما يجعل التعاون الدولي على منعه ومكافحته أمرا ضروريا، واقتناعا منها أيضا بأن إتباع نهج شامل ومتعدد الجوانب هو أمر لازم لمنع الفساد ومكافحته بصورة فعالة.

---

[1] د. احمد عبدالحليم شاكر، المعاهدات الدولية امام القضاء الجنائي، دار الكتب القانونية، مصر 2009 ص 48

(2) انظر: www.arabgov-initative.org تاريخ الزيارة 2|10|2011

واقتناعا منها كذلك بأن توافر المساعدة التقنية يمكن أن يؤدي دورا هاما، بما في ذلك عن طريق تدعيم الطاقات وبناء المؤسسات، في تعزيز قدرة الدول على منع الفساد ومكافحته بصورة فعالة.

واقتناعا منها بأن اكتساب الثروة الشخصية بصورة غير مشروعة يمكن أن يلحق ضررا بالغا بالمؤسسات الديمقراطية والاقتصادات الوطنية وسيادة القانون.

وإذ عقدت العزم على أن تمنع وتكشف وتردع، على نحو أنجع، الإحالات الدولية للموجودات المكتسبة بصورة غير مشروعة، وأن تعزز التعاون الدولي في مجال استرداد الموجودات، وإذ تسلمّ بالمبادئ الأساسية لمراعاة الأصول القانونية في الإجراءات الجنائية وفي الإجراءات المدنية أو الإدارية للفصل في حقوق الملكية.

وإذ تضع في اعتبارها أن منع الفساد والقضاء عليه هو مسؤولية تقع على عاتق جميع الدول، وأنه يجب عليها أن تتعاون معا بدعم ومشاركة أفراد وجماعات خارج نطاق القطاع العام، كالمجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، إذا كان يراد لجهودها في هذا المجال أن تكون فعالة.

وإذ تضع في اعتبارها أيضا مبادئ الإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العمومية، والإنصاف والمسؤولية والتساوي أمام القانون وضرورة صون النزاهة وتعزيز ثقافة تنبذ الفساد.

وإذ تثني على ما تقوم به لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة من أعمال في ميدان منع الفساد ومكافحته[1].

كانت هذه مقدمة الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد والتي يظهر من خلالها بيان أهم الأسباب التي أظهرت الحاجة لاتفاقية دولية لمكافحة الفساد للزيادة الملحوظة وغير مسبوقة في حجم الفساد.

---

[1] http://www.arabanticorruption.org تاريخ الزيارة 24|10 |2011

وأبرز مظاهر الإتفاقية أنها تطلب من الدول تجريم أشكال الفساد المختلفة، وتطلب من الدول الأعضاء إنشاء جهاز متخصص بمكافحة الفساد، وتركز على المساعدات التقنية والتعاون الدولي. والاتفاقية عرفت الفساد كما ذكرنا سابقاً، كما انها عرفت الموظف العمومي، بما في ذلك الموظف الدولي العمومي، كما أنها تحدد تدابير ذات علاقة بالسلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية للدول وكذلك للمجتمع المدني وتشمل آلية لاستعراض التنفيذ (المراقبة).

وقد انضم الأردن لهذه الاتفاقية بتاريخ 2003/12/9 وتمت المصادقة عليها بعد مرورها بمراحلها الدستورية كافة، بموجب "قانون تصديق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" رقم (28) لسنة 2004، وتم إيداع صك التصديق على هذه الاتفاقية لدى الأمين العام للأمم المتحدة بتاريخ 24 شباط 2005. *(1)* كما أن هيئة مكافحة الفساد تعمل على موائمة التشريعات الداخلية بما يتوافق مع نصوص الاتفاقية الدولية وهي في طور التشريع لإقرارها[(2)].

المطلب الثاني

القرارات الصادرة عن المنظمات والهيئات الدولية

غني عن القول، إن تصديق أي دولة أو إنضمامها إلى العهود والمواثيق الدولية الصادرة عن الأمم المتحدة، أو المنظمات الدولية والإقليمية، يعد شاهداً على صدق نوايا الدولة وتوجهاتها نحو الإلتزام بإحترام حقوق الإنسان وإدماج مبادئ تلك المواثيق في تشريعاتها الداخلية، بغية تفعيلها عبر

---

[1] هيئة مكافحة الفساد – الأردن موقعها على الفيسبوك في 5 سبتمبر، 2011، الساعة 11:24 مساءً
ar-ar.facebook.com/note.php

[2] د. عبدا لرزاق بني هاني. نائب رئيس هيئة مكافحة الفساد سابقا. في مقابلة شخصية اجريتها معه بتاريخ 2011|11|28

المؤسسات والإدارات المتخصصة، وتوفير الكوادر البشرية والمادية الكفيلة بتطبيق تلك المعايير على الأرض وبرفع وعي المواطن بتلك الحقوق والحريات.

ولازدياد الاهتمام الدولي بالفساد والمشكلات الناجمة عنه، ولتعاظم الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد على التنمية. نشط مؤخرا دور المنظمات غير الحكومية في توسيع الاهتمام بالشفافية ومكافحة الفساد وفي مقدمتها منظمة الشفافية الدولية وتم إبرام العديد من الاتفاقيات لمكافحة الفساد[1]:

وقد بذلت عدد من المنظمات والهيئات والمؤسسات الدولية جهودا كبيرة خلال السنوات العشر الماضية في محاربة هذه الظاهرة، ومن هذه المنظمات ما هو حكومي مثل منظمة الأمم المتحدة، والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ومنها ما هو غير حكومي، منظمات أهلية ومن أهمها منظمة الشفافية الدولية.

وتكمن قوة الإلزام بالقرارات والإعلانات التي تصدر عن تلك المنظمات إلى الجانب الدستوري والقانون الدولي[2] ويكون الالتزام ذا جانب معنوي في بعض الأحيان وبشكل غير مباشر. فهذه المنظمات تضم في عضويتها العديد من دول العالم المتقدم والدول المانحة ذات القوة الكبيرة في التحكم بالنمو الاقتصادي والاستثمارات، وأصبحت العديد منها تربط منحها واستثماراتها ومساعداتها للدول الأعضاء بمدى تقدمهم بمكافحة الفساد، فأصبح مفهوم "الإدارة الجيدة" واحداً من شروط الحصول على المساعدة، مع وضع هدف رسمي هو مكافحة الفساد، وجعل الإدارة العامة أكثر

---

(1) انظر : www.untreaty.un.org تاريخ الزيارة 2|10|2011

2 د. محمد المجذوب، القانون الدولي العام، المرجع السابق، صفحة580

"شفافية" وزيادة الجهود الضريبية والسماح للأصوات المعارضة بالتعبير في الصحف وفي المجتمع المدني [1].

ويمكن إيجاز ابرز هذه المنظمات التي تضع مكافحة الفساد من أهدافها الرئيسية كما يلي:-

أولاً- منظمة الأمم المتحدة :-

صدر عن هذه المنظمة العديد من القرارات سواء عن الجمعية العامة او من المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومن المنظمات المتخصصة المرتبطة بهذه المنظمة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي[2]، وأبدت المنظمة الاهتمام المتزايد والمستمر بمحاربة الفساد، ويأتي هذا الاهتمام في إطار الاقتناع بان قضية الفساد تهدد استقرار وامن المجتمعات وتحد من قيم الديمقراطية، وتعرقل معدلات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويرتبط الفساد بباقي أشكال الجريمة، وبالتحديد الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية بما في ذلك غسيل الأموال. وأضحى الفساد ظاهرة عابرة للحدود القومية، وتتأثر به كافة المجتمعات والاقتصادات، وبالتالي يصبح التعاون الدولي للسيطرة عليه ومنعه أمراً هاماً. إضافة إلى القناعة بأنه يجب تطوير معايير لتقديم المساعدات التقنية للارتفاع بمستوى نظم الإدارة العامة وتعزيز قيم الشفافية والمساءلة.

من هذه المنطلقات صدر عن الأمم المتحدة العديد من القرارات لمواجهة هذه الظاهرة، فهناك القرار رقم 121|45 في 14| كانون الأول |1990 والقرار رقم 152|46 في كانون الأول 1991 وقرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي ذوات الأرقام 22|1992 ورقم 32|1993 ثم قرار المجلس

---

1 www.mondiploar.com/sept04/articles/sogge.htm تاريخ الزيارة 15\11\2011

2 د. غازي حسن صباريني، الوجيز في القانون الدولي العام، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2005 صفحة 169

الاقتصادي والاجتماعي رقم 14|1995 بشأن إجراءات مقاومة الفساد و 16|1998 أيضا بشأن إجراءات مقاومة الفساد[1].

وكانت الأمم المتحدة قد أعدت في 2|10|2003 أول اتفاقية دولية متخصصة لمكافحة الفساد وتم التصديق عليها بعد عامين من المفاوضات والتي تم ذكرها سابقاً .

ثانياً – البنك الدولي للإنشاء والتعمير

البنك الدولي هو مؤسسة إنمائية مؤلفة من خمس مؤسسات وثيقة الترابط وهو من الوكالات المرتبطة بمنظمة الأمم المتحدة ومن أهدافه المساعدة في الإنشاء والتعمير عن طريق تسهيل الاستثمار لأغراض إنتاجية ولذلك فان القرض يقدم لأغراض محددة. ومقره الرئيسي في الولايات المتحدة الأمريكية[2]. ويوفر البنك القروض لحكومات البلدان النامية لتمويل الاستثمارات وتشجيع النمو الاقتصادي بالاضطلاع بمشاريع المقومات الأساسية مثل الطرق والمدارس والمراكز الصحية وشبكات الري وبأنشطة إعداد المعلمين[3].

وضع البنك عدداً من الاستراتيجيات لمساعدة الدول على مواجهة الفساد – أو كما أسماه البنك سرطان الفساد – وكان الهدف النهائي لهذه الاستراتيجيات ليس القضاء النهائي على الفساد، ولكن مساعدة الدول على الانتقال من حالة الفساد المنظم الى بيئة ذات حكومة أحسن اداء مما يقلل من الآثار السلبية للفساد على التنمية[4]. واعتبار مكافحة الفساد شرطاً أساسياً لتقديم خدمات البنك الدولي

---

1 WWW. uncitral. 0org تاريخ الزيارة 20|10|2011

2 د. غازي حسن صباريني، الوجيز في القانون الدولي العام، المرجع السابق، صفحة173

3 ar.wikipedia.org/wiki *تاريخ الزيارة 17|11|2011*

4 A Bank Strategy for Tackling Corruption. p. 1
Http : // www. World bank. Org / h t m l / e x t d r / Corruption / cor 03. H t m

وقد قدر البنك الدولي أن الفساد يقضي على حوالي 7% من الاقتصاد العالمي سنوياً أي ما يقدر بنحو 2,3 تريليون دولار وهو ما يعادل مجموع الموازنة الفيدرالية في الولايات المتحدة[1].

ومن هذا المنطلق فان على الدول الراغبة بالتعامل مع البنك للاستفادة من القروض التي يقدمها أن تتقيد بأهدافه وما يشترطه عليها من سياسات إصلاحية محاربة للفساد، فتلجأ الدولة إلى إعادة النظر والتقييم لكافة تشريعاتها بما يتوافق مع أهداف البنك الدولي. ونشير هنا إلى مدى جعل اقتصادات الدولة مرتبطة بشكل مباشر مع سياسات البنك حيث أن الاعتماد على القروض من البنك الدولي كفيلة بربط مشاريع الدولة الكبرى بشروط وسياسات البنك، مما احدث استياءً بين مواطني الدول المقترضة لشعورهم بمدى التدخل من قبل البنك في سياسات دولهم وسيادتها إضافة إلى انه أصبحت اغلب إيراداتها تذهب إلى البنك كفوائد على القروض.

ومن الأمثلة الحديثة على أنشطة البنك الدولي في الأردن ما ساهم به في النظام التعليمي، حيث شرع الأردن في تنفيذ إصلاحات شاملة لنظامه التعليمي مستغلا سجله القوي في معدلات إتمام الدراسة ومحو أمية الكبار. وعززت هذه الإصلاحات من أهداف سياسته التعليمية وإستراتيجياتها، وساهمت في تغيير برامج التعليم وممارساته، وتحسين المباني المدرسية وبيئة التعليم، وتدعيم الإنصاف في أفقر مناطق البلاد. ابتداء من عام 2002، وبمساندة من البنك الدولي للإنشاء والتعمير، قامت الحكومة الأردنية بتصميم إستراتيجية شاملة للتعليم للتصدي للتحديات التي تواجهه في قطاع التعليم[2].

---

[1] مجلة الأهرام الاقتصادي، العدد 1830، 2 شباط 2004. صفحة 60

[2] www.albankaldawli.org/aboutus موقع البنك الدولي النسخة العربية تاريخ الزيارة 15|11|2011

ثالثاً :- صندوق النقد الدولي

وهو وكالة متخصصة من وكالات هيئة الأمم المتحدة، أنشئ بموجب معاهدة دولية في عام 1945 للعمل على تعزيز سلامة الاقتصاد العالمي. ويديره أعضاؤه الذين يشملون جميع بلدان العالم تقريباً بعددها البالغ 184 بلدا [1]. ويعمل الصندوق على تشجيع التعاون الدولي النقدي، وتعزيز استقرار العملات لمساعدة الدول الأعضاء على مواجهة الصعوبات الخاصة بالمدفوعات الأجنبية، وتيسير انتشار قوانين النماء الدولي في التجارة وتحقيق مستويات أعلى في العمالة والدخل ومقره في الولايات المتحدة الأمريكية[2].

وغالبا ما تشتمل البرامج التي يدعمها صندوق النقد الدولي على إجراءات لتعزيز النظم المالية في البلدان الأعضاء. فإلى جانب قيام الصندوق بتقديم المساعدة المالية، فانه يساعد البلدان الأعضاء في التعرف على المشاكل التي تتعرض لها النظم المالية وتشخيصها، ووضع الاستراتيجيات الخاصة بالإصلاحات التنظيمية وإعادة هيكلة البنوك. وقد تشمل هذه المساعدة تقديم المشورة والتدريب على تطوير الإدارة النقدية والمالية، وتطوير الإطار القانوني للبنوك، ووضع استراتيجيات إعادة الهيكلة الشاملة للجهاز المصرفي[3].

وتعتبر الضوابط المتعلقة بتقديم قروض ومساعدات صندوق النقد الدولي التي أعلنت في شهر أب 1997 هي الأكثر تشدداً من تلك الموضوعة من قبل البنك الدولي. إذ أكد الصندوق انه سيتوقف أو يعلق مساعداته المالية لأية دولة يثبت أن الفساد الحكومي فيها يعيق الجهود الخاصة بتجاوز

---

1 www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what/ara/whata.htm *موقع صندوق النقد الدولي، لمحة عن الصندوق، تاريخ الزيارة 2011/11/18*

2 . غازي حسن صباريني، الوجيز في القانون الدولي العام، المرجع السابق، صفحة 173

3 www.imf.org/external/arabic/index. *موقع صندوق النقد الدولي، التقرير السنوي، تاريخ الزيارة 2011/11/18*

مشاكلها الاقتصادية. وحدد الصندوق حالات الفساد بالممارسات المرتبطة بتحويل الأموال العامة إلى غير المجالات المحددة لها، وتورط الموظفين الرسميين في عمليات تحايل جمركية أو ضريبية، وإساءة استخدام احتياطي العملات الصعبة من قبل هؤلاء الموظفين، واستغلال السلطة من قبل المشرفين على المصارف، إضافة إلى الممارسات الفاسدة في مجال تنظيم الاستثمار الأجنبي المباشر.

وطرح الصندوق مجالين رئيسيين لمساهمته في مكافحة الفساد، المجال الأول في تطوير إدارة الموارد العامة ويشمل ذلك إصلاح الخزينة ومديريات الضرائب وأسس إعداد الموازنات العامة، وإجراءات ونظم المحاسبة والتدقيق ، أما المجال الثاني فهو خلق بيئة اقتصادية مستقرة وشفافة وبيئة أعمال نظامية تشمل تطوير القوانين المتعلقة بالضرائب والأعمال التجارية(1).

ومما يتقدم يتبين لزاما على الدول الأعضاء أن تعدل تشريعاتها بما يتوافق مع سياسات الصندوق لتتمكن من استكمال الشروط الواجبة لمنحها القروض والمساعدات المقدمة من الصندوق. كما انه يكون للصندوق فرض رقابته المباشرة على سياسات الدولة المالية وما يتعلق بها من تشريعات وهو ما يعد تدخلاً صارخاً في بعض الأحيان بسيادة الدول واستقلاليتها.

ويرى الباحث أن من الأفضل للدول النامية الابتعاد عن الاقتراض من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لان هذه الدول وخاصة العربية منها تمتلك أعظم الثروات التي هي مطمع للدول الكبرى التي تتحكم بهذه الصناديق والبنوك لأنه وفي النهاية ستصبح ثرواتها رهنا لتلك الجهات. فان صندوق النقد الدولي جل ما جاء به إلى الأردن في برنامج التصحيح الاقتصادي هو مشروع التخاصية وضريبة المبيعات وكلاهما كان لهما الأثر الكبير على تدهور الاقتصاد الأردني. وفتح ابواب للفساد.

---

[1] المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، " الفساد : آثاره الاجتماعية والاقتصادية وسبل مكافحته " سلسلة الخلاصات المركز، السنة الثانية إصدار 1999، الكويت ص 6

رابعاً :- منظمة الشفافية الدولية

هي منظمة دولية غير حكومية معنية بمكافحة الفساد بجميع صوره وأشكاله وتشتهر عالمياً بتقريرها السنوي مؤشر الفساد، وهو قائمة مقارنة للدول من حيث انتشار الفساد حول العالم. ومقر المنظمة الرئيس يقع في برلين، ألمانيا.

أنشئت هذه المنظمة عام 1993 وهي منظمة غير حكومية ،لا تعمل من اجل الربح ، وإنما تكرس جهودها للحد من الفساد. وتعتبر من أكثر المنظمات الأهلية نشاطا وفعالية في مكافحة الفساد دوليا، ويرجع سبب اهتمام هذه المنظمة بالفساد للعديد من الأسباب منها الإنساني والديمقراطي والأخلاقي والعملي، كما أن المنظمة تؤكد على مبدأين لمواجهة الفساد وهما الحاجة إلى التحالف بين كل من له مصلحة في مقاومة الفساد وأهمية المعلومة، فيجب التركيز على دور (الإعلام ، المعلمين ، الجماعات المدنية)لاستخدامها في مقاومة الفساد[1].

وقد قامت المنظمة بتطوير مؤشر لقياس مدى تفشي الفساد في مختلف دول العالم. ويستند هذا المؤشر إلى دراسات متنوعة ترصد أراء المستثمرين المحليين والأجانب والمتعاملين مع الإدارات الحكومية المعنية والخبراء والمحللين والأجانب حول الإجراءات المتبعة ودرجة المعاناة التي تعترضهم في تنفيذها وتستمزج آراءهم حول نظرتهم في مدى تفشي الفساد والرشوة. إذ يمثل رقم 10 في المؤشر أعلى درجة نظافة أو خلو من الفساد highly clean country وكلما اقترب الرقم من الصفر كانت درجة الفساد عالية Highly corrupted.

وفي تقرير للمنظمة لعام 2002 شمل (102) دولة، حيث دخل ضمن هذا المؤشر أربع دول عربيه، جاءت فنلندا في المرتبة الأولى باعتبارها اقل البلاد فسادا فحصلت على 9.7 درجات، وبالنسبة

[1] http://ar.wikipedia.org ويكبيديا الموسوعة الحرة، زيارة الموقع بتاريخ 5|3|2012

لوضع الدول العربية فقد شملت (تونس والأردن ومصر والمغرب) التي احتلت الترتيب 36 و40 و 52 و 62 على التوالي، وكان رصيدها في المؤشر 4,8 و 4,5 و 3,7 و3,4 على التوالي، مما يعني أن وضعها ما زال دون المتوسط في مجال الشفافية رغم أن عدد المسوحات التي أجريت فيها ارتفع مما يدل على تنامي الاتجاه في هذه الدول نحو الاهتمام بالمؤشر ليكون أكثر موضوعية وللحفاظ على دخولها فيه[1].

وتراجع الأردن إلى المرتبة 56 على مستوى العالم في الشفافية في القطاعين العام والخاص كما جاء في تقرير منظمة الشفافية الدولية للعام 2011، بعدما كان في المرتبة 50 عام 2010.

وكانت المنظمة قد أعلنت عن إصدار تقريرها لمؤشرات الفساد للعام 2011، في مؤتمر صحفي نشرت به ترتيبا لـ 183 بلدا بحسب مؤشرات الفساد في القطاعين العام والخاص. وجاء الأردن في المرتبة (56) على مستوى العالم وجمع 4.5 من أصل عشرة نقاط، والمرتبة (5) على مستوى الشرق الأوسط، بحسب تقرير المنظمة[2].

ترى منظمة الشفافية الدولية أن هذه النتائج تبين مدى انتشار الفساد في الدول وذلك للعديد من الأسباب منها النزاعات طويلة الأمد وتصدع بعض آليات الحكم الرشيد. إذ عندما تضعف مؤسسات الدولة أو تنعدم من الأساس، يخرج الفساد عن نطاق السيطرة ويزداد انتشاره. وان تعزيز النزاهة والمساءلة في القطاعات العامة والخاصة تنعدم. وذلك لعجز الحكومات عن تطبيق الآليات القانونية لمكافحة الفساد.

---

1 –www.tranparency.org موقع منظمة الشفافية الدولية على شبكة الانترنت تاريخ الزيارة 15|11|2011

2 عمون الإخبارية http://www.ammonnews.net/article.aspx?articleno=103689 تاريخ الزيارة والنشر 1|12|2011

وتقول المنظمة عن نفسها: أنها منظمة مجتمع مدني عالمية تقود الحرب ضد الفساد. وان مهمتها هي خلق تغيير نحو عالم من دون فساد، ومنذ العام 1995 بدأت بإصدار مؤشر فساد سنوي Corruption Perceptions Index CPI وهدف المنظمة هو أن تكون محايدة وتقوم بعمل ائتلافات لمحارب الفساد.

مؤشر الفساد هو أكثر مقاييس الفساد المستخدمة في مختلف البلدان حول العالم. يعتمد على دراسات عديدة، ويُعرف هذا المؤشر بدقته[1]. وهو بمثابة المرشد للبنك الدولي ولصندوق النقد الدولي وللدول المانحة والمستثمرين عن مدى انتشار الفساد في اية دولة ولذلك فان لهذا المؤشر الأثر الكبير على اقتصاديات الدولة من حيث جلب الاستثمارات والحصول على القروض. وهكذا فان ما تصدره منظمة الشفافية الدولية من تقارير ومؤشرات تعد من المبادىء الأساسية التي يستند إليها الأردن في جهود مكافحة الفساد.

---

[1] موقع منظمة الشفافية الدولية www.transparency.org تاريخ الزيارة 10|11|2011

المبحث الثاني

المصادر الداخلية

في هذا المطلب سنتناول أهم المصادر الداخلية التي تعتبر أساسا قانونيا لمكافحة الفساد وتجريمه ونقسمه إلى مطلبين نخصص أولهما للدستور ونعرض في ثانيهما للقوانين والأنظمة.

المطلب الأول

الدستور

يعرف فقهاء القانون الدستوري، الدستور بانه (مجموعة القواعد القانونية التي تبين نظام الحكم في الدولة وعلى وجه الخصوص كيفية تكوين السلطات واختصاصاتها وعلاقاتها ببعض، وعلاقتها بالمواطنين) [1].

فهو المادة التي من خلالها تستوحى القوانين والأنظمة، وهو القانون الأسمى في الدولة، وتلتزم به كل التشريعات الأدنى مرتبة في الهرم التشريعي، فالقانون يجب أن يكون موافقاً للقواعد الدستورية، وكذلك الأنظمة يجب أن تلتزم بالقانون بوصفه التشريع الأعلى منها مرتبة، إذا ما كان القانون نفسه موافقا للدستور [2].

وتتضح أهمية دور الدستور في مكافحة الفساد من نواح عدة، لعل من اهمها أن الجهود في هذا المجال تحتاج إلى الاستناد الى نصوص قانونية من مرتبة سامية بما يمكن الجهات المختصة

---

[1] ا.د نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004 هامش الصفحة رقم 450 ويعرف الدستور بانه (مجموعة القواعد القانونية التي تبين نظام الحكم في الدولة وعلاقته بالقوانين)

[2] د. عصام الدبس، النظم السياسية، الكتاب الاول، اسس التنظيم السياسي، الدول – الحكومات – الحقوق والحريات العام، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع 2010 صفحة 128

بمكافحته من استخدام الاليات الواردة في تلك النصوص لتحقيق اهدافها، وسنبين فيما يلي دور الدستور في حماية حقوق الافراد من المساس بها نتيجة افعال الفساد، وتنظيم التوازن بين السلطات، واستقلالية القضاء.

فالدولة توصف بأنها دولة قانونية ما دامت تخضع للقانون وتبقى كذلك إلى أن يهدر مبدأ المشروعية او سيادة القانون. وان خضوع الحاكم والمحكوم لهذا المبدا يمثل ضمانة لرد أي منهما إلى جادة الصواب كلما خرج عن حدوده عمداً أو تقصيرا". فان هدر هذا المبدأ تحولت الدولة إلى دولة بوليسية لا ضمان لبقائها إلا البطش لاستمرار استسلام الشعب المحكوم [1].

ومثاله ما يحدث في بعض الدول العربية من قيام الشعوب بالثورة على حكامها وخروج تلك الأنظمة على مبدأ المشروعية باستعمال البطش لإخماد تلك الثورات السلمية.

وبالعودة إلى الدستور الأردني الذي وضع في عام 1952، لابد من البحث في الحالة السياسية والاجتماعية للأمة والمشرعين الذين وضعوا الدستور آنذاك. وطرح السؤال الذي تكون في إجابته معرفة مدى أصولية وضع الدستور. والسؤال هو: هل كانت الأمة في كامل استقلالها وحريتها لتضع دستورا يلبي طموحات أبنائها ؟ ويعبر عن رغباتهم و تطلعاتهم القومية ؟ وهل كان المواطنون آنذاك أحرارا في التعبير عن توجهاتهم السياسية ؟. الحاجة إلى السؤال والإجابة عليه ملحة ، لأننا في الأردن نشهد هذه الأيام جدلا حادا وخطيرا في نتائجه ، إذا لم يصل في النهاية إلى قناعات متفق عليها حول الدستور الأردني وتعديلاته . حيث مضى على وضع الدستور الأردني حوالي ستون عاما وأصبح لا يتوافق في الكثير من نصوصه مع عقلية الجيل الحالي.

---

[1] الدكتور سليمان الطماوي : القضاء الإداري، الكتاب الأول، الإلغاء ، دار الفكر العربي، القاهرة ص 32

فالثورات العربية أهم أسبابها الفساد السياسي والإداري الذي اعترى أنظمة الحكم بها مما اشبع المجتمعات بالبطالة والقمع للرأي والحريات والاستبداد والظلم[1].

اما الأردن فقد تنبه إلى ضرورة إجراء إصلاحات جذرية وبداية تلك الإصلاحات كانت بالإرادة الملكية بإجراء تعديلات على الدستور الأردني، وهو ما يجيب عن العديد من الأسئلة التي تم طرحها أنفا.

وبداية ما نص عليه الدستور الأردني حقوق الأردنيون وواجباتهم وافرد لها الفصل الثاني منه، حيث أكد على العديد من المبادئ التي تحكم هذه الحقوق فنص على مبدأ المساواة فيما بين جميع المواطنين الأردنيين ولا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وان اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين، كما أن الدستور وفي نفس الفصل ألزم الدولة بتوفير العمل والتعليم وكفالة الطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع الأردنيين، وهو ما يعد تجريماً للمحاباة والمحسوبية التي أصبحت مؤخراً الأساس في العمل والتعليم وكانت الشرارة التي ايقضت الشعوب العربية في ثوراتها الأخيرة. وألزم الدستور القوانين حماية الأمومة والطفولة والشيخوخة ورعاية ذوي الإعاقات من الإساءة والاستغلال[2].

ومن الجوانب الإصلاحية المكافحة للفساد، أن الدستور المعدل نص على أن الحرية الشخصية مصونة، وكل اعتداء على الحقوق والحريات العامة، أو حرمة الحياة الخاصة للأردنيين، جريمة يعاقب عليها القانون، وأضاف انه لا يجوز حجز أي مواطن في غير الأماكن التي يجيزها القانون، وكل ما يصدر عن أي شخص تحت التعذيب أو الإيذاء أو التهديد لا يعتد به [3].

---

1 دولة السيد احمد عبيدات رئيس الوزراء الأسبق في لقاء معه على قناة جوسات بتاريخ 3\7\2011

2 المادة 6 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته لعام 2011

3 المواد 7 و 8 من الدستور

أكد الدستور على عدد من الحقوق الخاصة بالمساواة بين جميع المواطنين أمام القانون، كما ذكرنا، وتمتعهم جميعاً بالحقوق المدنية والسياسية، وحماية الحرية الشخصية بالقانون، وحظر اعتقال أو حبس أي شخص سوى بموجب القانون، وحظر التجريم أو فرض عقوبة إلا بموجب القانون، فضلاً عن حماية حرية العقيدة وأداء الشعائر الدينية دون إزعاج النظام العام، ومنع التمييز بين الناس لأي سبب كان، وضمان حرية التعبير قولاً أو كتابة، وحرية الصحافة والتجمع والتنظيم، حرمة المساكن، الحق في التملك، ومنع المصادرة إلا عند الاقتضاء مع التعويض المناسب[1].

وبموجب التعديلات أصبحت جميع المراسلات البريدية والبرقية والمخاطبات الهاتفية وغيرها من وسائل الاتصال سرية ولا تخضع للمراقبة أو التوقيف أو المصادرة إلا بأمر قضائي.

وأعطى الدستور لكل أردني الحق بتولي المناصب العامة والتعيين في الوظائف العامة على أساس الكفاءات والمؤهلات[2]، وليس على أساس توارث المناصب والواسطة والمحسوبية التي أصبحت تستشري في مختلف مجالات الوظيفة العامة، ففي نظرة إلى من يتولون المناصب العليا والوزارية نجد أن اغلبهم إما توارثوها عن آباءهم أو نرى أبدية تلك المناصب لهم.

وفي القسم الثاني من الفصل الرابع من الدستور المتعلق بالسلطة التنفيذية حُرم على الوزير أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الحكومة ولو كان ذلك في المزاد العلني كما لا يجوز له إثناء وزارته أن يكون عضوا في مجلس إدارة شركة ما، أو أن يشترك في أي عمل تجاري أو مالي أو أن

---

[1] المواد 9 – 16 من الدستور

[2] المواد 22 و 23 من الدستور

يتقاضى راتبا من أية شركة[1]. وهو ما يعد درءا للشبهات عن الوزراء واستباقاً لوقوع الجرم الذي يعتبر من اكبر أنواع الفساد أو ما يسمى بالفساد الكبير الذي يرتكب ممن يشغلون المناصب العليا في الدولة.

وكما ذكرنا في المطلب الخاص بالاتفاقيات والمعاهدات فان الدستور الأردني وفي المادة 33 نظم عملية إبرام أية اتفاقية أو معاهدة تحمل خزينة الدولة أية نفقات أو لها مساس بحقوق الأردنيين فلا تكون نافذة إلا بعد أن يوافق عليها مجلس الأمة، وفرض رقابتة على هذا النوع من المعاهدات والاتفاقيات.

وكثرت المطالبات الشعبية والحزبية بإنشاء محكمة دستورية لتكون ضابطا للحكومات في حال اقتراحها للقوانين ووضعها الأنظمة التي طالما شابها شبهة الشخصنة في الغاية أو الهدف منها بما يخدم أشخاص أو فئات معينة من المتنفذين، وجاءت التعديلات الدستورية الأخيرة وفي الفصل الخامس من الدستور بإنشاء هذه المحكمة بقانون لتفرض رقابتها على دستورية القوانين والأنظمة النافذة ولها الحق في تفسير مواد الدستور[2]. وبالفعل فقد صدر قانون المحكمة الدستورية لسنة 2012

وهذه المحكمة التي سيتم إنشاؤها سيكون لها الدور الفعال في الرقابة على ما تضعه السلطة التنفيذية من أنظمة بموجب المواد 45، 114، 120 من الدستور[3]. حيث كانت هذه النصوص الدستورية مثار الكثير من التساؤلات بإعطاء السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة بمنأى عن الرقابة المباشرة وجاء قانون المحكمة الدستورية ليعالج ذلك من خلال فرض الرقابة على الأنظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية استنادا لهذا النص. إلا أن المشرع حدد الجهات التي يحق لها الطعن في دستورية

---

[1] المادة 44 من الدستور.

[2] الفصل الخامس من الدستور، المواد من 58 – 61.

[3] راجع نصوص المواد 45، 114 و 120 من الدستور الأردني.

القوانين والأنظمة النافذة وحصرها بمجلسي النواب والأعيان ومجلس الوزراء، ولم يتح للإفراد حق الطعن بعدم الدستورية أمام المحكمة مباشرة.

من جهة أخرى فان تشريع قانون انتخابي عصري، وقانون للأحزاب، وأخر للبلديات، وإنشاء هيئة قضائية مستقلة للانتخابات غير خاضعة لأي جهة، تكون من أهم الضمانات لمكافحة الفساد وبشكل مؤسسي. حيث نصت التعديلات الدستورية على ان تنشأ هيئة مستقلة عليا تكون مهمتها الإشراف على الانتخابات البرلمانية وإدارتها وأية انتخابات يقرها مجلس الوزراء، إضافة إلى النص على كون القضاء الإداري على درجتين(1).

ومن المواد الأخرى التي تشكل أساساً دستوريا مهما لمكافحة الفساد هي المادة (119) التي تتعلق بديوان المحاسبة حيث كان الديوان قبل إقرار التعديلات الدستورية يقدم تقريره مباشرة إلى الحكومة إلا أنه وبموجب هذه التعديلات اصبح على ديوان المحاسبة أن يقدم (....إلى مجلسي الأعيان والنواب تقريرا عاما يبين المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وآراءه وملحوظاته عليها وذلك في بدء كل دورة عادية وكلما طلب احد المجلسين منه ذلك)، ومنح الدستور الحصانة لرئيس ديوان المحاسبة(2).

من جهة أخرى فان أهم وظائف الدستور هي ضمان استقلال القضاء بوصفه اللبنة الأساسية في أي دولة أو نظام ينوي جاداً مكافحة الفساد، اذ أن ظاهرة الفساد تأخذ أقصى مداها وتبلغ أعلى مستوياتها في ظل عدم استقلالية القضاء، وهو أمر مرتبط أيضاً بمبدأ الفصل بين السلطات، إذ يلاحظ في معظم البلدان المتقدمة والديمقراطية استقلالية القضاء عن عمل وأداء النظام السياسي وهو ما

---

[1] المادة 67 و 100 من الدستور

[2] المادة 119 من الدستور

يعطي أبعاداً أوسع فاعليه للحكومة أو النظام السياسي تتمثل بالحكم الصالح والرشيد، فاستقلالية القضاء مبدأ ضروري وهام يستمد أهميته من وجود سلطة قضائية مستقلة نزيهة تمارس عملها بشكل عادل وتمتلك سلطة رادعة تمارسها على عموم المجتمع دون تمييز، وتعد من أهم مقومات عمل السلطة القضائية لتأخذ دورها في إشاعة العدل والمساواة بين أفراد المجتمع. وإن نجاح القضاء في مهمته في مكافحة الفساد يقتضي توفير الضمانات القانونية والمادية لاستقلاله ويتطلب ذلك[1] :-

1- **استقلال القضاء كسلطة،** وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات بحيث لا يجوز لآي من السلطتين التشريعية والتنفيذية، التدخل في عمل القضاء بأي وجه من الوجوه، وهو ما أكد عليه الدستور الأردني بقوله (السلطة القضائية مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر جميع الأحكام وفق القانون باسم الملك) [2].

2- **استقلال القضاء كأشخاص،** وذلك باستقلال القضاة في شؤونهم الإدارية والمالية والوظيفية، وعدم التأثير عليهم بأي طريقة من طرق التأثير من السلطتين المشار إليهما وبخاصة السلطة التنفيذية، بل أكثر من ذلك يجب أن تنتقل من الدور السلبي بالامتناع عن التأثير على القضاة إلى الدور الايجابي بأن تعمل ضامنا لهذا الاستقلال. ولم تكن هذه الضمانات متوفرة في الدستور الأردني قبل التعديل حيث جرى بان نص الدستور المعدل على انشأ مجلس قضائي يتولى جميع الشؤون المتعلقة بالقضاة النظاميين، ويكون له الحق وحده تعينهم[3].

---

[1] د. خالد الزبيدي، ورقة عمل حول دور القضاء في مكافحة الفساد مقدمة الى المؤتمر القانوني الذي اقامته مؤسسة المدى للاعلام والثقافة والفنون خلال الفترة من 25 -26 شباط 2011

[2] المادة 27 من الدستور الأردني المعدل

[3] المادة 98 من الدستور الأردني المعدل

3- **ضمان سلامة العمل القضائي:** إذ ينبغي الحرص على سلامة ومشروعية أعمال وقرارات وأحكام القضاء، وهو ما نص عليه الدستور بقوله (القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون) [1].

وفي هذا الصدد، أؤيد مبدأ التخصص في القضاء لما في ذلك من إثراء الخبرة لدى القضاة واختصار الوقت والجهد وذلك بان يتخصص القضاة حسب رغبتهم والحاجة إلى تخصصات القضاء المختلفة، كالقضاء التجاري والإداري والجزائي والمدني، وان يعتمد التخصص في قضايا مكافحة الفساد.

هذا بالإضافة إلى أن الدستور الأردني وفي نفس الفصل السابع المتعلق بالسلطة القضائية بين أنواع المحاكم واختصاص كل منها، ووضع العديد من المبادئ مثل علانية المحاكمات وعدم التدخل في المحاكم، وان المحاكم مفتوحة للجميع، والمتهم بريء حتى يصدر حكما قضائيا قطعيا بحقه. ومنع محاكمة أي شخص مدني في قضية جزائية إلا أمام محاكم يكون جميع قضاتها مدنيين باستثناء بعض الجرائم التي تمس امن الوطن[2].

أما فرض الضرائب فقد عالجها المشرع الدستوري بان منع فرض أية ضريبة أو رسم إلا بقانون[3]. وتعد الضريبة وسيلة مالية تستخدمها السلطات العامة لتحقيق أغراضها وهي إحدى المصادر الرئيسية التي تستقي منها الدولة الأموال اللازمة لسد نفقاتها العامة.

---

1 المادة 97 من الدستور الأردني المعدل

2 المواد 100 – 110 من الدستور الأردني المعدل

3 المواد 111 و 115 من الدستور المعدل

ومن حيث التوازن ما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، والشؤون المالية والمعاهدات والاتفاقيات المتعلقة باستثمار الثروات الوطنية، وسن التشريعات وقانون الانتخاب لمجلس النواب وطرق الطعن في صحة النيابة وما يتعلق بالتحقيق مع الوزراء والسلطة الممنوحة لمجلس النواب في مواجهة الحكومة واثر ذلك في مكافحة الفساد فنبينها في المبحث الخاص بدور مجلس النواب في مكافحة الفساد(1).

ومع كل هذه التعديلات التي سيترتب عليها تعديل نحو أربعون قانونا لكي يصبح متوافقا معها، والتي تعد خطوة على الطريق الصحيح لمكافحة الفساد في الأردن، والتقدم نحو الديمقراطية وصولاً إلى نظام ديمقراطي كامل، يؤهل إلى التغيير في طريقة تشكيل الحكومات، فقد ظهرت في المجتمع الأردني والأحزاب المعارضة العديد من الانتقادات لهذه الخطوة على اعتبار أنها خطوة منقوصة في طريق الإصلاح وغير كافيه(2).

المطلب الثاني

القوانين والأنظمة

تأتي القوانين في المرتبة الثانية من حيث المرتبة بعد الدستور والتي توضع لتوضح وتترجم المبادئ والقواعد التي وضعها الدستور ولتفصل أحكامه في مختلف المجالات، وفي نطاق مكافحة الفساد نجد منظومة من التشريعات التي وضعت لتواجه ما يعد من صور الفساد ونبين في هذا الفرع مجموعة من أهم القوانين والأنظمة التي تتعلق بمكافحة الفساد، وكما يلي.

---

1 نحيل القارئ الكريم إلى المبحث الخاص بمجلس النواب من هذه الدراسة

2 موقع عمون الإخباري http://www.ammonnews.net المنشور بتاريخ 19|8|2011

أولا :- قانون العقوبات الأردني

أورد قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 وتعديلاته بمجموعة من الجرائم التي تقع على الإدارة العامة في الباب الثالث منه. وعرف الموظف العام بأنه (يعد موظفاً بالمعنى المقصود في هذا الباب كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة)[1]. ولا شك أن قانون العقوبات قد وسع من مفهوم الموظف العام حيث لا يتطابق مع التعريف التقليدي للموظف العام في القانون الإداري بأنه (الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المُعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً) وذلك لحماية الادارة العامة من الانحرافات التي قد تقع من الموظف ضد الادارة العامة من جهة ولحماية الموظف العام من الجرائم التي قد ترتكب ضده اثناء أو بسبب اداءه لوظيفته.

وحدد قانون العقوبات الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة (الرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة وإساءة استعمال السلطة) خلافا لأحكام المواد (170 إلى 177) و(182) و (183). والجرائم المتعلقة بالثقة العامة (تزييف النقود والمسكوكات والطوابع) خلافا لإحكام المواد (239 إلى 259). التي هي محور الفساد الإداري وسيتم البحث في الجرائم التي أدخلت ضمن قانون هيئة مكافحة الفساد واعتبرت فسادا لغايات تطبيقه في الفصل الخاص باختصاصات الهيئة. وجاء قانون العقوبات العسكري رقم 43 لسنة 1952 والقانون الجديد رقم (58) لعام 2006 والمعمول

---

1 المادة 169 من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 وتعديلاته بموجب القانون المؤقت رقم 12 لسنة 2010 المنشور في الجريدة الرسمية رقم 5034 بتاريخ 1|6|2010

به حالياً تعزيزاً وتقوية لقانون العقوبات الأردني في مكافحة أهم صور الفساد الإداري والمالي على حد سواء، فقد نص بشكل مباشر على تجريم كل أفعال إساءة الائتمان والسرقة والاختلاس، وتشديد العقوبات على هذه الجرائم لما لهذه الشريحة من المجتمع من خصوصية، وقد شمل قانون العقوبات العسكري الأفعال والأشخاص حيث جعل نصوصه تنطبق على العاملين في الجهاز العسكري حتى وان كان المال خاصا وليس مالا عاما يعود للجيش[1].

ومن أهم مظاهر مكافحة الفساد إضافة لما ذكرنا في هذا القانون ما ورد بشأن إفشاء الأسرار حيث تصل العقوبة فيها إلى الإعدام[2].

ثانياً :- قانون الجرائم الاقتصادية

تفوق مخاطر الجرائم الاقتصادية أي نوع أخر من الجرائم وذلك لان أثارها قد تشمل أجيالا وحياة آلاف من البشر، ويمكن أن تؤدي إلى كوارث مالية واجتماعية، ومن جانب أخر فان الممارسات غير المشروعة التي تقوم بها بعض الشركات الكبرى المتعددة الجنسيات وسيطرتها على الاقتصاد الوطني، زاد من خطورة الجرائم الاقتصادية، حيث تعدّ الجرائم الاقتصادية بأنواعها المختلفة أكثر تأثيرا واشد خطرا على برامج التنمية والتقدم الحضاري لأي مجتمع اذ أنها تقوض من تقدمه نحو النمو الاقتصادي وتضر بمصالحه ولاسيما في الوقت الحاضر، حيث الإنتاج الاقتصادي والتقدم

---

1 المواد 28 و 29 و 30و 31 و 32 من ذات القانون

2 المادة38-

أ- يعاقب بالإعدام كل من أُقدم في إثناء الحرب بقصد معاونة العدو او الإضرار بالقوات المسلحة او قوات دولة حليفة على ارتكاب احدى الجرائم التالية:-

1- إفشاء كلمة السر او كلمة المرور او الإشارة الجوابية.

السريع لمناحي الحياة والتطور التكنولوجي الذي ادى الى قيام التجارة الالكترونية، وعولمة الاقتصاد وبالتالي عولمة النشاط الإجرامي[1].

لقد تعددت الاراء بصدد تعريف الجريمة الاقتصادية ومنها تعريفها بانها كل عمل أو امتناع يقع بالمخالفة للقواعد القانونية التي تقرر حماية النظام الاقتصادي للدولة إذا نص على تجريمها القانون[2].

ولاشك أن هناك جرائم عادية لها أثار اقتصادية كالسرقة والاختلاس والتزوير والرشوة والابتزاز والنصب والاحتيال والغش والتدليس والتهرب الضريبي والسطو وغيرها من صور الجرائم المالية، وهذه الآثار السلبية تطال المجني عليه بالدرجة الأولى، ويمكن أن تعكس أثارها على الاقتصاد الوطني، إلا أن الجرائم الاقتصادية هي في المقام الأول موجهة للسياسة الاقتصادية للدولة وتضر بمصالحها المالية، مما حدا بكثير من الدول والمنظمات إلى التنبيه والعمل على التصدي ومكافحة الجرائم الاقتصادية بمختلف الوسائل والأساليب[3]، وجاء قانون الجرائم الاقتصادية الأردني رقم 11 لسنة 1993 وتعديلاته رقم 20 لسنة 2004 لمعالجة هذه الجرائم حيث توسع في تعريف الموظف المنطبق عليه هذا القانون كما توسع في تعريف الأموال العامة[4]. ووضع القانون تعريفا للجرائم الاقتصادية حيث جاء فيه تشمل الجريمة الاقتصادية أي جريمة تسري عليها أحكام هذا القانون أو أي جريمة نص قانون خاص على اعتبارها جريمة اقتصادية أو أي جريمة تلحق الضرر بالمركز الاقتصادي

---

1 أ.د. سيد شوربجي عبدالمولى، مواجهة الجرائم الاقتصادية في الدول العربية، منشورات جامعة نايف للعلوم الامنية، الطبعة الاولى، الرياض 2006 صفحة 11

2 د. على حسن عوض، جريمة التهريب الجمركي، دار الكتب القانونية، مصر المحلة الكبرى، 2006 ص 14 و 15

3 د. جرجس يوسف طعمه، مكانة الركن المعنوي في الجرائم الاقتصادية، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة 1 سنة 2005 صفحة 39

4 المادة 2 من قانون الجرائم الاقتصادية رقم 11لسنة 1993 وتعديلاته

للمملكة، أو بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني أو العملة الوطنية أو الأسهم أو السندات أو الأوراق المالية المتداولة أو إذا كان محلها المال العام. وحدد القانون على سبيل الحصر بعض الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات التي تعد جرائم اقتصادية واشترط تعلقها بالأموال العامة[1].

وننوه إلى أن قانون الجرائم الاقتصادية شدد أكثر على تلك الجرائم عما هي عليه في قانون العقوبات ونص على تضمين مرتكب أي منها قيمة أو مقدار الأموال التي حصل عليها نتيجة ارتكابه الجريمة وكذلك النفقات القضائية والاداريه التي ترتبت عليها. وأجاز للمحكمة إن تقضي بالإضافة إلى ذلك بالعزل من الوظيفة وبغرامة لا تتجاوز مائة إلف دينار، وحرم المحكمة من استعمال الأسباب المخففة التقديرية لتنزيل العقوبة عن الحد الأدنى ومنعها من دمج العقوبات المقررة لها اذا تعددت الجرائم التي أدين بها مرتكب الجريمة وادخل المحرض والمتدخل بعقوبة الفاعل الأصلي. وجاء قانون الجرائم ألاقتصاديه بتحديد الجرائم التي تعتبر جرائم اقتصاديه وذلك لتشديد العقوبة عليها ولضمان المحافظة على المال العام وإعادته إلى خزينة الدولة حال الاعتداء عليه وذلك بان وسع مفهوم الجريمة ألاقتصاديه لتشمل أي جريمة نص عليها في قانون الجرائم ألاقتصاديه وأية جريمة أخرى تلحق الضرر بالمركز الاقتصادي للمملكة، أو بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني أو العملة الوطنية أو الأسهم أو السندات أو الأوراق المالية المتداولة أو إذا كان محلها المال العام[2].

واعتبر العديد من الجرائم التي نص عليها قانون العقوبات التي تتعلق بالمال العام والمرافق العامة جرائم اقتصاديه وحدد الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة ومنها جريمة استثمار الوظيفة وإساءة استعمال السلطة من الجرائم ألاقتصاديه.

---

1 المادة 3 من قانون الجرائم الاقتصادية رقم 11لسنة 1993 وتعديلاته

2 المادة 4 من قانون الجرائم الاقتصادية رقم 11لسنة 1993 وتعديلاته

ويتبين مما تقدم مدى الدور الذي يقوم به هذا القانون في ردع الفاسدين، وبذلك فهو يشكل بما اورد من نصوص أساسا قانونيا مهماً لمكافحة الفساد الذي يعمل على تدمير الاقتصاد الوطني ويهز ثقة المواطن والمستثمر في البناء الاقتصادي والإداري في الدولة.

ثالثاً :- قانون ضريبة الدخل

تعد الضريبة وسيلة مالية تستخدمها السلطات العامة لتحقيق أغراضها، فهي انعكاس للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في المجتمع الذي تفرض عليه، وهي الينابيع التي تستقي منها الدولة الأموال اللازمة لسد نفقاتها العامة.

والمفهوم التقليدي للضريبة اعتمد على الفكرة القائلة " الضريبة شر لابد منه"، ومبدأ حياد الضريبة اختفى شيئًا فشيئًا وحل محله مبدأ الضريبة التدخلية، حيث أصبح للضريبة أهداف اجتماعية واقتصادية وسياسية بالإضافة إلى أهدافها المالية[1].

,ولما كان المكّلف بالضريبة لم يصل إلى التجرد من أنانيته بصورة كاملة بحيث ينظر إلى الالتزام بدفع الضريبة على أنه واجب مقدس، لذا فإن من الطبيعي أن نتوقع من جانب المكّلفين رد الفعل الذي يأخذ بحسب وجهة نظرهم، صورة الدفاع عن مصالحهم، وذلك إما بتفادي الضريبة كليا أو على الأقل بالتقليل من نطاق الاقتطاع الضريبي المفروض عليهم، ومن هنا نشأت ظاهرة" الّتهرب الضريبي "أو الإفلات من الضريبة[2].

---

1 د. سالم محمد الشوابكه، المالية العامة والتشريعات الضريبية، دار رند للنشر والتوزيع 2000الكرك ، صفحه 4

2 الدكتور خالد الخطيب، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، بحث بعنوان التهرب الضريبي منشور في مجلة جامعة دمشق، العدد الثاني، المجلد 16 لسنة 2000 منشور على موقع الانترنت ..www.damascusuniversity.edu.sy/mag/law/old/.../2000/16.../khaled.pd ... تاريخ الزيارة 2011|11|2

تعد جريمة التهرب الضريبي من أخطر الجرائم الاقتصادية، وذلك لما لها من خطورة على الاقتصاد الوطني، ولما ينشا عنها من أضرار جسيمة، منها عجز الموازنة العامة، الأمر الذي يسبب عجز الدولة عن القيام ببعض المشروعات العامة، كما أن التهرب الضريبي يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة والعدالة في فرض الضريبة على المكلفين.

ولكل هذه الأسباب اهتمت القوانين المتعاقبة المنظمة للضريبة بالمعاقبة على التهرب الضريبي ومنها قانون ضريبة الدخل وتعديلاته رقم 57 لسنة 1985 الذي حل محل القانون المؤقت رقم 34 لسنة 1982 ومن ثم جاء القانون المؤقت لضريبة الدخل لسنة 2009 والمعمول به حالياً.

رابعاً :- قانون هيئة مكافحة الفساد

جاء قانون هيئة مكافحة الفساد لسنة 2006 تأكيداً على نية الدولة في مكافحة الفساد وليؤطر وينظم عمل هيئة مكافحة الفساد، فبين القانون اختصاصات الهيئة وحدد الجرائم المنصوص عليها في القوانين الأخرى والتي تعد من اعمال الفساداً وإدخلها ضمن اختصاصات الهيئة حيث نص على انه يعتبر فساداً لغايات هذا القانون ما يلي:

أ- الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته.

ب- الجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته.

ج-الجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم (11) لسنة 1993 وتعديلاته.

د- كل فعل، أو امتناع، يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.

هـ- إساءة استعمال السلطة خلافاً لإحكام القانون.

و- قبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً.

ز- جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة[1].

وسنقوم بالبحث في هذا القانون بالتفصيل في المبحث المخصص لهيئة مكافحة الفساد .

خامساً :- قانون صيانة أموال الدولة

شرع هذا القانون منذ فترة ليست بالقصيرة لمحاربة صورة مهمة من صور الفساد الإداري وهي الاختلاس (2) حيث نص على تشكيل محكمة خاصة (محكمة صيانة أموال الدولة) تعنى باسترداد الأموال المختلسة من قبل الموظفين التي تسربت لأي شخص كان من قبل أي موظف أو أي شخص مدان يعتقد انه قد باعها أو وهبها أو أجرها أو رهنها بقصد تهريبها للحيلولة دون حجزها من قبل الدولة. وتقوم هذه المحكمة بإجراء التحقيقات اللازمة لضمان استرداد الأموال المختلسة أو المنهوبة وكان السبب المباشر في تشريع هذا القانون بتشكيل هذه المحكمة هو قيام احد الموظفين باختلاس أموال كبيرة من أموال الدولة وشراء أراضي بتلك الأموال وتسجيل الأراضي باسم زوجته. حيث لم تتمكن الدولة من استرداد الأموال المختلسة[3].

---

1 قانون هيئة مكافحة الفساد لسنة 2006

2 قانون صيانة أموال الدولة رقم 20 لسنة 1966 المنشور على الصفحة 614 من عدد الجريدة الرسمية رقم (1912) تاريخ 5|4|1966

3 فاروق الكيلاني – المحاكم الخاصة –دراسة مقارنه، الطبعة الأولى، منشورات مطبعة التقدم، 1980 عمان، ص 351 حيث يذكر أن هذه المحكمة ليس لها مثيل في أي دولة عربية او أجنبية.

وشرع هذا القانون لتمكين الدولة من استرجاع الأموال المختلسة بأي يد كانت، كما نص على أن تطبق المحكمة أحكام هذا القانون على الشخص أو الموظف الذي ثبت بقرار قطعي صادر عن محكمة مختصة أو بإقراره الخطي إدخاله لأموال الدولة بذمته بحكم إدارته لتلك الأموال أو الإشراف عليها أو تسلمه إياها ولو لم يلاحق جزائيا لأية أسباب كانت، وإذا كانت الأفعال التي أدين بها الموظف المدان أو المخالف مدنيا قد ارتكبها إثناء إشغاله الوظيفة فان جميع الأموال غير المنقولة التي سجلت باسم الموظف المدان منذ إشغاله تلك الوظيفة أو باسم أصول أو فروع أو زوج أو أخوة ذلك الموظف تعتبر أنها من أموال الدولة إلا إذا اثبت ذلك الشخص المسجلة الأموال غير المنقولة باسمه أنها ليست من تلك الأموال. وإجراء المحاكمة وتعيين مقدار التعويضات المستحقة للدولة نتيجة أفعال المدان والجهة المسؤولة عن تسديدها.

وإذا ثبت للمحكمة أن أية أموال منقولة أو غير منقولة قد تصرف بها المدان فإنها تحكم بإعادة تلك الأموال له وتسجيلها باسمه حتى تتمكن الخزينة من استرداد أموالها منها. وتشكيل هذه المحكمة يعد من أهم الوسائل لمحاربة الفساد وتتبع الأموال المنهوبة وقطع الطريق على الجناة في تهريب الأموال العامة إلى أقاربهم ومعارفهم.

سادساً :- قانون إشهار الذمة المالية [1]

يعد هذا القانون احد القوانين الحديثة المهمة في مجال مكافحة الفساد في الأردن حيث ألزم المشرع في المادة الثانية منه فئة محددة من الموظفين العموميين ورؤساء مجالس إدارات الشركات التي تساهم بها الحكومة بأكثر من (50%) بتقديم إقرار عن ذممهم المالية[2]وذمم ازواجهم وأولادهم

1 قانون اشهار الذمة المالية رقم 54 لسنة 2006 المنشور في الجريدة الرسمية 4790 بتاريخ 01-11-2006
2 المادة2- من قانون إشهار الذمة المالية والتي تبين الأشخاص الملزمون بتقديم إقرار الذمة المالية

القصر يبين بمتنه الأموال التي يمتلكها ويقدم هذا الإقرار كل سنتين طيلة خضوعه لأحكام هذا القانون وعند تركه الوظيفة أو زوال الصفة عنه وتكون هذه الإقرارات مبينه لمصدر الزيادة في الذمة المالية.

ويبقى هذا الإقرار سريا ويحظر فتحه إلا في حال تلقي الدائرة شكوى تتعلق بمقدم الإقرار معززة بالبيانات والإيضاحات والوثائق اللازمة على أن يتم فتحه من رئيس محكمة التمييز ليقوم بدراسة الشكوى فإذا ثبت له جديتها يقوم بإحالة الشكوى مع إقرارات الذمة المالية إلى هيئة من هيئات فحص إقرارات الذمة المالية المنصوص عليها في المادة (7) من هذا القانون لتدقيقها واتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها.

واعتبر هذا القانون إثراء غير مشروع كل مال، منقول أو غير منقول، منفعة أو حق منفعة يحصل عليه أي شخص تسري عليه أحكام هذا القانون، لنفسه أو لغيره، بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة، وإذا طرأت زيادة على ماله أو على مال أولاده القصر بعد توليه الوظيفة أو قيام الصفة وكانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز هذا الشخص عن إثبات مصدر مشروع لتلك الزيادة فتعتبر ناتجة من استغلال الوظيفة أو الصفة[1].

وعاقب المشرع الأردني كل من حصل على إثراء غير مشروع لنفسه أو لغيره بالإشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة مالية تعادل مقدار ذلك الإثراء ورد مثله وعلى المحكمة المختصة أن تحكم على الغير برد الأموال إلى الخزينة بقدر ما استفاد من الإثراء غير المشروع. كما عاقب المشرع الشريك والمتدخل.

ونشير هنا إلى أن المشرع قد عالج جانبا يتعلق باغتيال الشخصية في الفقرة (ب) من المادة 11 من نفس القانون، حيث أوقع عقوبة الحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات كل من قام بأي فعل

---

1 المادة 5 و 6 من قانون إشهار الذمة المالية لسنة 2006

من الأفعال التالية:- (ب-قدم إخبارا كاذباً عن إثراء غير مشروع بقصد الإساءة للغير ولو لم يترتب على الإخبار إقامة الدعوى.) [1].

سابعاً :- نظام الخدمة المدنية

جاء نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 وتعديلاته لينظم كل ما يتعلق بشؤون الموظف العام والوظيفة العامة وخصص الفصل العاشر لقواعد السلوك الوظيفي وواجبات وأخلاقيات الوظيفة العامة، حيث اعتبر أن الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن والمجتمع تحكمها وتوجه مسيرتها القيم الدينية والوطنية والقومية والأخلاقية لتعزز إلزام الموظف العام بهذه المعايير والقواعد والقيم لتوفير الخدمات بأفضل طريقة ممكنة للمواطن والمجتمع ومن اجل تحقيق ذلك فان على الموظف الالتزام بمجموعة من المبادئ التي تعد ركيزة لسلامة العمل الوظيفي باحترام أوقات الدوام الرسمي وأداء مهام وواجبات وظيفته الموكلة إليه بنشاط وأمانة ودقة، ومحاربة المحسوبية والوساطة ومعاملة الجمهور بلباقة وكياسة، وعلى أساس الحيادية والتجرد والموضوعية والعدالة دون تمييز بينهم على أساس الجنس أو العرق أو المعتقدات الدينية أو أي شكل من أشكال التمييز [2].

وألزم النظام الموظف العام بالمحافظة على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها وعدم التهاون بأي حق من حقوقها والتبليغ عن أي تجاوز على المال العام والمصلحة العامة وعن أي تقصير أو إهمال يضر بهما.

---

[1] المادة 11 و 13 من نفس القانون

[2] د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع 2007، عمان، صفحة 164 وما بعدها

ومن المبادئ التي رسخها النظام التحلي بالصدق والشجاعة والشفافية في إبداء الرأي والإفصاح عن جوانب الخلل والإبلاغ عنه مع الحرص على التأكد من المعلومات وعدم اغتيال الشخصية.

وتضمن نظام الخدمة المدنية عددا من النصوص القانونية التي تعد أساساً للاستناد اليها في مكافحة الفساد **(1)** حيث حظر على الموظف العام القيام بالعديد من الأعمال إثناء تأديته لإعمال وظيفته ومن أهمها :-

1- ترك العمل أو التوقف عنه دون إذن مسبق.

2- الاحتفاظ خارج مكان العمل لنفسه بأي وثيقة أو مخابرة رسمية أو نسخة منها أو صور عنها أو تسريبها لأي جهة خارجية أو الكتابة أو التصريح عنها دون أن يكون ذلك من صلاحياته. وذلك حماية للسر الوظيفي وعدم إفشاء الأسرار الوظيفية.

3- استغلال وظيفته لخدمة أغراض أو أهداف أو مصالح حزبية أو القيام أو الاشتراك في أي مظاهرة أو إضراب أو اعتصام أو أي عمل يمس بأمن الدولة ومصالحها، أو يضر أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة.

4- استغلال وظيفته لخدمة أي منفعة شخصية أو لمنفعة أي طرف ليس له حق بها أو قبول أو طلب أي إكراميات مادية أو عينية من أي شخص له علاقة أو ارتباط بالدائرة أو مصلحة معها أثناء عمله إلا إذا كانت ضمن المعايير الطبيعية المتعارف عليها للاحترام والتقدير.

5- القيام بأي تصرفات أو ممارسات أو أعمال تسيء إلى الأخلاق والآداب والسلوك العامين والإساءة للآراء والمعتقدات السياسية والدينية أو التحريض ضدها.

---

[1] نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 وتعديلاته لعام 2011،للاستزادة راجع نص المادة 67 من النظام

6- العمل خارج أوقات الدوام الرسمي دون إذن مسبق من رئيس الوزراء أو من يفوضه، وذلك تحت طائلة المساءلة بما في ذلك استرداد أي مبلغ حصل عليه الموظف لمصلحة الخزينة [1].

ولا شك أن هذه الأفعال انما تمثل خروجا على التزامات الموظف في صورتيها الايجابية والسلبية، وهي تشكل في الوقت ذاته اغلب صور الفساد الإداري كالاستثمار الوظيفي وإساءة استعمال السلطة والمحاباة والمحسوبية والرشوة وعدم الالتزام بأخلاقيات الوظيفة العامة وغيرها، ولا بد من الإشارة إلى أن هذه الأفعال التي تشكل جرائم تأديبية لم ترد على سبيل الحصر، لان القانون التأديبي لم يأخذ إلا بشق واحد من قاعدة الشرعية، وهي لا عقوبة إلا بنص، وقد اقر نظام الخدمة المدنية عقوبات تأديبية على الموظف العام في حال الإخلال بالتزاماته الايجابية منها أو السلبية، مما يجعله من التشريعات المهمة في منظومة مكافحة الفساد.

---

[1] نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، صفحة 168.

الفصل الثاني

دور مجلس النواب في مكافحة الفساد

تمهيد

يقوم النظام السياسي الأردني على مبدأ الفصل المرن بين السلطات الثلاث (التنفيذية، التشريعية، القضائية) فقد حدد الدستور الأردني مهام ووظائف السلطات الثلاث، بحيث تمارس كل سلطة مهامها دون التدخل في مهام السلطات الأخرى وتكون العلاقة بين هذه السلطات تشاركيه قائمة على التوازن والتكامل، فالسلطة التشريعية لها حق الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ومساءلتها، ومن ناحية أخرى يحق للسلطة التنفيذية اقتراح مشاريع القوانين وإصدار القوانين المؤقتة في حالات محددة، والأنظمة التي منحها إياها الدستور[1].

ولا شك أن قيام مجلس النواب بدوره في مكافحة الفساد، يتطلب أولا أن يكون هذا المجلس قد تم انتخابه بصورة مشروعة، وإلا يكون احد من هؤلاء النواب مطعون في عضويته، إذ لا يمكن أن نتوقع من المجلس أداء أي دور حقيقي في مكافحة الفساد إذا كان هذا المجلس لم يشكل بصورة مشروعة فالقاعدة تقضي بان فاقد الشيء لا يعطيه.

فان وجود برلمان منتخب بنزاهة وشفافية تعتبر من أهم صور الديمقراطية أو بالأحرى هي درجة من درجات الصعود إلى الديمقراطية لحين الوصول إلى حكومات منتخبة من اختيار الشعب، فإذاً الأصل هو كيفية الوصول إلى برلمان منتخب بنزاهة وشفافية بقانون عادل متوافق مع أطياف المجتمع السياسية والمناطقية، فصلاح قانون الانتخاب لمجلس النواب وضمان الحياد والنزاهة والشفافية

---

[1] المادة 94والمادة 120 من الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته

من قبل الحكومة وإنشاء هيئة مستقلة للانتخابات غير مرتبطة بالسلطة التنفيذية تضمن إنتاج مجلس نواب قوى فاعل يمثل جميع الأطياف.

بعد قيام المملكة الأردنية الهاشمية وبموجب دستور عام 1946 تم الأخذ بنظام المجلسين و أطلق عليه مجلس الأمة يتألف من مجلس نواب منتخب ومجلس أعيان يتم اختياره من قبل الملك وتكون مدة مجلس النواب 4 سنوات شمسية ، ولم يعط الدستور مجلس الأمة حق اقتراح القوانين وإنما اقتصره على السلطة التنفيذية فقط، أما الصلاحيات الرقابية فقد منحها الدستور للمجلس من خلال الأسئلة والمناقشة واستثنى مسألة حق طرح الثقة بالحكومة. ولكن بعد دستور 1952 تم منح المجلس جميع هذه الصلاحيات(1).

واستمرت الحياة النيابية إلى أن توقفت نتيجة لظروف الاحتلال في الضفة الغربية، حيث توالت على الأردن في تلك الفترة تسعة مجالس نيابية ليستعاض عنها بالمجلس الوطني الاستشاري وقد تشكل في تلك الفترة ثلاثة مجالس استشارية ابتدأ أولها في 1978/4/20 وانتهى أخرها عام 1984 حيث كانت مدة كل مجلس سنتين . وفي العام 1984 استؤنفت الحياة النيابية وجرت بعدها انتخابات المجلس النيابي الحادي عشر عام 1989 الذي اعتمد نظام القائمة النسبية في الانتخاب ومن ثم تم التعديل على قوانين الانتخاب بحيث أصبحت تطبق نظام الصوت الواحد(2).

وبدراسة سيرة المجالس النيابية التي شكلت في الأردن خلال هذه الفترة، يتبين ان اداءها لم يكن بالمستوى المطلوب، لما شاب تشكيلها من تزوير، ومن شراء لذمم بعض النواب من جهة

---

1 د. محمد سليم محمد غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للملكة الاردنية الهاشمية، بدون دار نشر، الطبعة الاولى 1985 ص 8 والصفحة 152

2 د. خلف إبراهيم الهميسات و د. خالد موسى سمارة الزعبي، الحياة البرلمانية في الأردن 1989–2001 عمان 2004 ص19 وما بعدها

أخرى[1]، مما أتاح المجال للحكومات المتعاقبة في الأردن على التجاوز في سلطاتها بوضعها ما تريد من قوانين مؤقتة لم يكن الهدف والغاية منها المصلحة العامة كما أن تلك الحكومات قامت بإبرام العديد من الاتفاقيات والمعاهدات دون اللجوء إلى الطريق الدستوري لإبرامها بعرضها على مجلس النواب لإقرارها مثل الاتفاقيات المتعلقة باستخراج وبيع الفوسفات والبوتاس التي تعد مخالفة للمادة 117 من الدستور[2] حيث تبين فيما بعد عظم الفساد الذي شابها والتي بدأت ثمار معاناتها على الشعب الأردني تظهر بوضوح وجلية هذه الأيام بارتفاع المديونية في موازنة الدولة وصلت إلى 15، 3 مليار خلال فترة وجيزة وظهور الفقر وازدياد رقعته.

وانوه هنا انه واستكمالا لمسيرة الإصلاح الشامل ومحاربة الفساد فانه يجب تجاوز الوضع الحالي إلى تشريع قانون انتخاب جديد يتوافق مع المرحلة الحالية ويغل يد الحكومات من التدخل في العملية الانتخابية بكافة مراحلها والوصول بالتعديلات الدستورية لتصبح الحكومات منتخبه.

وبما أن مجلس النواب يمتلك الإرادة السياسية فإن بمقدوره سن التشريعات اللازمة لمحاربة الفساد وإلزام الحكومات بالعمل بجد على استئصاله من جذوره. ويستطيع النواب أن يلزموا الحكومات بالشفافية. ومحاسبتها في حال الإخلال بهذا الالتزام، وبإمكانهم تعزيز دور منظمات النزاهة الوطنية، في السيطرة على الفساد. .. على أن تتوافق هذه الجهود مع الإرادة السياسية التي تعد الأساس الأقوى في جهود مكافحة الفساد إذ بدون توافر الإرادة السياسية يتعذر تطبيق هذه التشريعات على أرض الواقع.

---

1 موقع بوابة الأردن http://www.jordan1one.com تقرير صادر عن المركز الوطني لحقوق الإنسان 13|1|2008 وموقع السوسنة الإخباري http://www.assawsana.com بتاريخ 07/02/2012

2 جريدة الرأي الأردنية http://alrai.com منشور بتاريخ 27|12|2011

ومن أجل أن تطبق الحكومة القوانين الرادعة للفساد، يفترض أن يضرب النواب المثل الأعلى والقدوة الحسنة، وان يلتزموا بقواعد الشفافية، ويعلنوا عن أموالهم المنقولة وغير المنقولة والمصادر التي اكتسبوا منها ثرواتهم، ويمتنعوا عن الممارسات الفاسدة. وبالمقابل ولكي يتمكن أعضاء البرلمان من أداء مهامهم، فان القانون قد ضمن لهم الحصانة بالا يكونوا عرضة للمقاضاة والمحاسبة على أقوالهم وأفعالهم، خلال المداولات البرلمانية وفي اجتماعات اللجان[1]. تلك الحصانة التي تنطوي على أهمية كبيرة لتفعيل عمل النواب في تعقب أداء الحكومة ومحاسبتها. ولاشك ان الوسيلة الأساسية للنواب لأداء دورهم في عملية مكافحة الفساد تعتمد على استخدام الرقابة و المحاسبة بما يحول دون اوفي الحد الادنى يقلص من استخدام السلطة للفساد والإفساد[2].

إن من أولويات الديمقراطية البرلمانية أن يتقدم كبار المسؤولين بكشف حساب عن أفعالهم وأنشطتهم، وبما أن الفساد غالباً ما يمارس في الخفاء ومن تحت الطاولة، يفترض بالسلطة التشريعية أن تسن قوانين مرنة قابلة للحياة وللتطبيق واستخدام المحاسبة البرلمانية في مساءلة الحكومة عن تقصيرها في تنفيذ السياسات الاقتصادية، وفي إدارة الشأن العام، وفي إنفاق الأموال العامة.

بناء على ما تقدم، سوف أحاول فيما يلي من البحث إلقاء الضوء حول كيفية ترجمة دور البرلمان إلى خطوات عملية من شأنها أن تعزز عمل البرلمان كمؤسسة قادرة على ترسيخ الشفافية ودعم المساءلة ومكافحة الفساد. وعليه ندرس فيما يلي دور مجلس النواب الأردني في مكافحة الفساد

---

1 د. محمد سليم محمد غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للملكة الاردنية الهاشمية، بدون دار نشر، الطبعة الاولى 1985 ص 139

2 " دور البرلمانات العربية في مكافحة الفساد " الدورة التاسعة والأربعين لمجلس للاتحاد البرلماني العربي العقبة/الأردن، 26-27 / شباط – فبراير/ 2007 www.arab-ipu.org

من خلال البحث في وظيفتيه التشريعية والرقابية، حيث سنتناول في المبحث الأول دور مجلس النواب الأردني في مكافحة الفساد من خلال وظيفته التشريعية و ندرس في المبحث الثاني دوره في مكافحة الفساد من خلال وظيفته الرقابية.

المبحث الأول

دور المجلس في مكافحة الفساد من خلال وظيفته التشريعية

نتناول في هذا المبحث دور مجلس النواب في مكافحة الفساد من خلال مطلبين في الأول منها سنتناول طريقة تشكيل وانتخاب مجلس النواب وفي الثاني دور المجلس في سن وإقرار التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد، إضافة إلى قانون الموازنة العامة.

المطلب الأول

تشكيل مجلس النواب

يعد قانون الانتخاب لمجلس النواب الركيزة الأساسية في تشكيل المجلس وفي هذا المطلب سنبين كيف يساعد قانون الإنتخاب لمجلس النواب على مكافحة الفساد.

فالدستور الأردني نص في المادة السادسة منه على مبدأ المساواة بين الأردنيون ولم ينص الدستور على الأخذ بنظام معين من أنظمة الانتخاب وبالتحديد لم ينص على انه يجب الأخذ بنظام الانتخاب الفردي أو القائمة إلا أن قانون الانتخاب رقم 22 لسنة 1960 وما جاء بعده من قوانين انتخاب والقانون النافذ رقم 9 لسنة 2010 أخذت بنظام الصوت الواحد[1].

---

1 قانون الانتخاب رقم 9 لسنة 2010، المواد 35 و 39 من حيث ورد فيها :-

المادة 35 / د نصت على انه (يقوم المقترع بكتابة اسم المرشح الذي يريد انتخابه ولا يجوز كتابة اسم اكثر من مرشح واحد)

المادة 39/

أ- تجري عملية فرز الأصوات وفقا" للأسس التالية :

2- يقرأ رئيس اللجنة او احد أعضائها اسم المرشح المدون على ورقة الاقتراع أمام الحضور

3- اذا كان اسم المرشح المدون في ورقة الاقتراع غير واضح فيعتبر الاسم المكتوب لذلك المرشح اذا كانت الورقة تشتمل على قرائن تكفي للدلالة عليه وتمنع الالتباس

ب تعتبر ورقة الاقتراع باطلة في أي من الحالات التالية :

إلا أن هذا القانون والذي انتخب بموجبة المجلس الحالي السادس عشر اختلف عن سابقيه بان حاول إلغاء الفارق بالوزن الصوتي حيث انه أتى بتقسيم الدوائر الانتخابية إلى دوائر فرعية جعل لكل ناخب صوت واحد لمرشح واحد فقط و كل دائرة فرعية لها نائب واحد ووضع ما يسمى بالدوائر الوهمية بعدم تحديد تقسيم بعض الدوائر مكانيا، وهو ما يعد الطريق السريع والسهل لتزوير الانتخابات، فيمكن اعتباره نظام انتخابي مقبول لو كانت الدوائر بعدد المقاعد، كما هو الحال في بريطانيا، إذ لا يجوز انتخاب مرشح واحد في دائرة ذات مقاعد متعددة .

هذا النظام يتسم بالعديد من المزايا، اذ يؤكد مبدأ المساواة بين المواطنين، ويؤدي إلى حسن اختيار النائب وهو يصلح لدولة تتمتع بتعدد الأحزاب السياسية. ومع كل هذه المزايا إلا أن هذا النظام وجهت له العديد من الانتقادات ومن أهمها الحد من مقاعد الأحزاب في البرلمان، وان النائب يصبح أسيراً للناخبين ويعد نفسه ممثلا" عن دائرته أكثر منه ممثلا" عن الامه، كما أن هذا النظام يسهل الرشوة وشراء الأصوات وتدخل الحكومة في مجرى الانتخابات النيابية[1].

هذا بالإضافة إلى أن نظام الصوت الواحد يكرس النهج العشائري ويحد من حسن اختيار المرشح الأفضل إلى قبة البرلمان حيث يتم الاعتماد على القاعدة الانتخابية العشائرية للمرشح بغض النظر عن كفاءته وقدراته.

ومع كل هذه الانتقادات التي وجهت لقانون الانتخاب إلا أن المشرع الأردني قد وضع النصوص التي تجرم جميع ما يخل بسير العملية الانتخابية ويقصد بالعمليات الانتخابية جميع

== 4) اذا لم يكن بالإمكان قراءة اسم المرشح المدون عليها.

5) اذا اشتملت على اكثر من اسم مرشح

1 الدكتور كريم كشاكش : نحو قانون انتخاب أردني متطور، جامعة اليرموك، الطبعة الأولى 1998 صفحة 30

الإجراءات التي تبدأ من إعداد الكشوفات الانتخابية إلى مراحل الفرز وإعلان النتائج وتقديم الطعون الانتخابية[1].

ضمانا لنزاهتها ولكي يتمكن الجميع من الإدلاء بصوته وممارسة حقه الانتخابي بكل يسر وطمانينه[2]. لاسيما وان بعض الأفراد قد يرتكب بعض الجرائم التي تتعلق بالعملية الانتخابية سواء كانوا من الناخبين أو المرشحين أو الموظفين.

وانوه هنا انه تم تشكيل لجنه حوار وطنية بإرادة ملكية لوضع قانون انتخاب جديد يتجنب جميع الثغرات التي كانت تتخلل القانون السابق وقد وضعت اللجنة مسودة قانون جديد لسنة 2011.

وضم مشروع القانون مواد متشابهه مع قانون الانتخاب القديم من حيث الترشح لعضوية مجلس النواب والأمور الناظمة لعملية الترشيح، وقد تم التطرق للدعاية الانتخابية من حيث التكاليف والترتيب مع وسائل الإعلام لفترة الدعاية وحدد مشروع القانون طريق الطعن بصحة العملية الانتخابية، والطعن بعضوية النائب، بحيث أصبح القضاء هو المختص بالفصل في صحة نيابة أعضاء مجلس النواب، وفقا للتعديلات الدستورية[3]، وأبقى القانون على الجرائم الانتخابية والعقوبات وسيتم العمل بنظام القائمة النسبية المفتوحة على مستوى المحافظة والقائمة النسبية على مستوى الوطن، أما عن طريقة الاقتراع فتتم بإعطاء المواطن ورقتي انتخاب إحداهما لقائمة المحافظة والأخرى لقائمة الوطن وتوضع كل ورقة بالصندوق المخصصة بها في قاعة الانتخاب[4].كما يجري العمل على تشريع قانون الهيئة

---

1 د. يحي الجمل، النظام الدستوري في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، 1970، ص 357

2 د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، الطبعة الأولى، الكويت، 1985، ص 702

3 المادة 71 من الدستور الأردني وتعديلاته

4 د. غازي الذنيبات، قراءات في مشروع قانون الانتخاب لسنة 2011 ، مقال منشور على الانترنت موقع www.lawjo.net/vb تاريخ الزيارة 11|11|2011

المستقلة للانتخابات. فهل ستتمكن البرلمانات الاردنيه مستقبلا والتي يفترض انها ستمثل الشعب تمثيلا حقيقيا وفقا لمشروع قانون الانتخاب الجديد المنوي اصداره، من القضاء على الفساد عبر القوانين التي تسنها؟

أرى أن دور المجلس النيابي في مكافحة الفساد يتحدد بمدى تجاوب تشكيله واداءه مع معايير الديمقراطية ومبادئ الحكم الصالح، اذ على الرغم من إصدار القوانين من قبل البرلمان، ووجود الوسائل التي تساعد على مكافحة الفساد، فان العبرة تبقى في التطبيق الفعلي لهذه القوانين.

هذا الدور المحوري للبرلمان يرتب حاجة ضرورية لإصلاح التمثيل النيابي في الأردن. وإن تحقيق النزاهة في آلية الانتخابات البرلمانية يشكل حجر الأساس في تفعيل الإصلاح السياسي، إذ لا يمكن بلوغ الهدف في تفعيل دور البرلمان في الدفاع عن المصالح السياسية والاقتصادية والاجتماعية المشروعة للمجتمع الأردني من دون ضمان التمثيل الشعبي الصحيح الذي تعكسه حكماً نزاهة وسلامة العملية الانتخابية. فهناك ترابط بين سلامة التمثيل النيابي وعملية التحول نحو الحكم الصالح الذي من شأنه أن يؤدي إلى نشوء برلمانات تستطيع بشكل فاعل من لعب دورها الوظيفي في محاربة ومكافحة الفساد في مختلف مفاصل الدولة. وبالتالي لن يقوم حكم صالح دون وجود تمثيل برلماني حر ونزيه ومستقل يستطيع التعبير عن مصالح الناس، ويكون قادر بشكل فاعل على مراقبة السلطة التنفيذية ومساءلتها.

وهنا لا بد من الإشارة بأن توافر الديمقراطية بحد ذاتها ليست شرطاً كافياً، فهناك أمثلة عديدة في العالم لبلدان تطبق الديمقراطية ومع ذلك فأن أداء هيئاتها النيابية ليس سليماً وغير معافى، فالديمقراطية لا بد أن تكون ثقافة مترسخة وممارسة فعلاً من قبل البرلمان ضمن ضوابط وأخلاقيات معينة لدى النائب، منها التجرد والالتزام والشفافية والنزاهة وغيرها من القيم، كما إن هذه الديمقراطية

لابد من تكريسها عبر النصوص القانونية لتعزيز استقلالية المجلس ودوره التشريعي والرقابي[1]. ومن الأمثلة الحديثة على هذا النوع من الفساد، التزوير الذي شاب العملية الانتخابية لمجلس النواب لعام 2007 حيث أكد المركز الوطني لحقوق الإنسان تزوير هذه الانتخابات بكافة مراحلها سواء المتعلقة بقانون الانتخاب أو التحضير لعملية الانتخاب وصولا إلى الاقتراع وإعلان النتائج[2].

ومن الأمثلة أيضا على الفساد إثناء سير العملية الانتخابية وفي مرحلة الدعاية الانتخابية قيام رئيس احد الأحزاب بالاتصال مع العديد من المرشحين الذين رأى أن لهم الفرصة الأكبر في النجاح والوصول إلى قبة البرلمان وعرض مبالغ مالية عليهم وتمويل دعايتهم الانتخابية مقابل انضمامهم إلى كتلة محدده في المجلس تبين فيما بعد أن الهدف من تشكيل هذه الكتلة هي إحباط أية مساءلة لابنه الذي تدور حوله شبهات فساد تقدر ب 400 مليون دينار في مشروع سكن كريم[3].

أخيرا، ونظراً لكثرة الشبهات حول تزوير العملية الانتخابية للمجلس الحالي (السادس عشر) وإيصال أشخاصا إلى مجلس النواب بطريقة غير مشروعة، وللثغرات التي تتخلل قانون الانتخاب الذي انتخب بموجبه هذا المجلس، أرى أن يتم تأجيل فتح ملفات الفساد من قبل هذا المجلس كما أطالب بحله وانتخاب مجلس نيابي بموجب قانون انتخاب جديد عصري بعيد عن سلطة الحكومة وإشرافها والتدخل بالعملية الانتخابية بإيجاد الضمانات اللازمة لذلك، لان فتح ملفات الفساد من قبل هذا المجلس والتحقيق بها واتخاذ القرار بها وإغلاقها يعد في تقديري بمثابة فرصة مؤاتية لافلات الفاسدين.

---

1 هشام يحي، البرلمان ودوره في مكافحة الفساد، مقاله منشورة في موقع المنظمة العربية لمكافحة الفساد http://www.arabanticorruption.org تاريخ الزيارة 10|11|2011

2 موقـــع بوابـــة الأردن http://www.jordan1one.com/news/2008/01/13/436.html تـــاريخ الزيـــارة 15|11|2011

3 للتفصيل والاستزادة حول هذه القضية http://www.sabr.cc/inner 2012-01-02.

وتاكيداً لذلك فان رئيس هيئة مكافحة الفساد وبعد ان قرر مجلس النواب اغلاق اهم ملفات الفساد التي كان ينظر بها ومنها قضية الفوسفات وقضية سكن كريم وصف هذا مجلس النواب الحالي ولجانه التي تحقق بقضايا الفساد بانها بمثابة محامي الدفاع عن الفاسدين وقال انه كان على لجان المجلس ان تقوم بتحويل ملفات الفساد المحولة اليها من الهيئة إلى المدعي العام بعد اجراء التحريات عنها ولكنها قامت بالدفاع عنها[1].

المطلب الثاني

اثر الوظيفة التشريعية لمجلس النواب في مكافحة الفساد

ينص الدستور الأردني على أن (تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب)[2]. وبين الدستور طريقة إقرار القوانين، وأعطى الحق لعشرة أعضاء أو أكثر من أعضاء مجلسي النواب والأعيان أن يقترحوا القوانين[3]. وفي هذا المطلب سنبحث في دور مجلس النواب في تشريع القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد وقانون الموازنة العامة.

أولا" : سن القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد

لا شك أن تشريع القوانين يعد الوظيفة الرئيسية للسلطة التشريعية وتمر هذه العملية بمراحل عدة إذ لا بد من خضوع مشروع أي قانون قبل الصدور إلى فحص دقيق يؤمن عدم مخالفته للدستور. فالقانون يصدر عن السلطة التشريعية (مجلس النواب / مجلس الأمة). وتشرع القوانين بناءً على طلب الحكومة عندما تريد تنظيم مسالة معينة . ويجوز بالطبع لأعضاء السلطة التشريعية تقديم أي

---

1 منشور في وكالة عمون الاخبارية بتاريخ 5|3|2012 www.ammonnews.net

2 المادة 25 من الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته

3 المواد من 91 – 95 من الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته

مقترح لمشروع قانون يرون أهمية تشريعه أو أهمية تعديل أو إضافة ما يرونه لقوانين قائمة أصلاً وفقا لمادة 95 من الدستور الأردني المعدل. فتقوم الحكومة من خلال الجهة المختصة بوضع وصياغة مواد مشروع القانون المراد إقراره وعلى النحو الذي يلبي مطالب الحكومة وينظم القطاع المراد تنظيمه، ومن ثم تتم مناقشته أولاً من قبل مجلس الوزراء والتصويت عليه. ويرسل مشروع القانون من الحكومة مشفوعاً بالأسباب الموجبة إلى السلطة التشريعية حسب النص الدستوري حيث يعرض المشروع أولاً على مجلس النواب الذي يحيل بدوره المشروع الى اللجنة المختصة حسب طبيعية القانون وطبيعة اللجنة الأكثر اختصاصاً (مالية، إدارية، زراعية، صحية، ...) وللمجلس حق رفض مشروع القانون إبتداءً، ورده إلى الحكومة، وتلخص اللجنة المختصة قراراها المتضمن رأيها على مشروع القانون مبينة توصيتها بشأنه وتقدم ذلك مع القانون كما ورد من الحكومة للمجلس صاحب الولاية العامة[1].

ويقوم المجلس بمناقشة مواد القانون مادة مادة، بعد الاستماع إلى رأي اللجنة المختصة وهو رأي غير ملزم، وإنما تبقى توصيتها محل احترام وتقدير. ويملك المجلس إما قبول توصية اللجنة والموافقة على مواد القانون كما أوصت اللجنة، أو التعديل عليها أو شطبها والاستعاضة عنها، أو الأخذ بمواد القانون كما ورد من الحكومة. بعد الانتهاء من ذلك يجري التصويت لإجازته، حيث تتم الإجازة على فصوله أو مراحله وقد تتعدد هذه المراحل. ويرسل مشروع القانون بعد إقراره من قبل مجلس النواب إلى مجلس الأعيان حيث يمر بنفس الآلية السابقة من حيث التصويت عليه[2]، وإذا

---

1 د. فيصل شطناوي، النظام الدستوري الأردني، مطابع الدستور التجارية، الطبعة الأولى، 2003 ص 292 –294

2 د. امين سلامة العضايله، الوجيز في النظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010 صفحه 200 – 204

تمت الموافقة عليه تأتي المرحلة الأخيرة، وهي مرحلة التصديق من قبل الملك التي يعقبها النشر في الجريدة الرسمية حتى يصبح القانون نافذاً لتطبيقه. ... [1].

أما فيما يتعلق بالاتفاقيات فتبدأ الخطوة الأولى لإبرام المعاهدات والاتفاقيات بين الحكومات بواسطة ممثليها، وذلك من خلال مفاوضات على مستوى وزراء الخارجية أو السفراء والخبراء في المجالات المختلفة ويكون الهدف منها الوصول إلى إبرام المعاهدة بتقريب وجهات النظر بين الأطراف، وفي حال الوصول إلى اتفاق بين المتفاوضين يصبح مشروع المعاهدة جاهز للتوقيع عليها من قبل الأطراف. إلا أن التوقيع من قبل المتفاوضين على المعاهدة لا يعني الالتزام بشروطها نهائيا"، لان هذا الالتزام لا يتحقق إلا بعد موافقة مجلس الأمة عليها والتصديق عليها من قبل الملك، وذلك وفقاً لنص المادة 33 من الدستور الأردني فان الملك هو الذي يبرم المعاهدات والاتفاقيات ويتم عرضها على البرلمان وتكون لها قوة القانون بعد موافقة مجلس الأمة عليها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأحكام الدستورية[2].

وبموجب المادة 33 من الدستور فأن مجلس الأمه هو الذي يصوت على المعاهدات والاتفاقيات وبعد موافقته عليها تكون لها قوة القانون، ولا يجوز أن تتضمن المعاهدة أو الاتفاقية شروطاً سرية تناقض شروطها العلنية [3]، ويتضح مما ورد انه وفي حالة تعارض نصا في المعاهد مع نص في التشريعات الأخرى فان النص اللاحق الذي تتضمنه المعاهدة يلغي النص الموجود في القوانين

---

1 للاستزادة راجع المواد 91 و92 و93 من الدستور الأردني لسنة 1952 المعدل لسنة 2011 والفصل السابع من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 1996 المتعلق بمشاريع القوانين، المواد من 65 – 75 و. د. امين سلامة العضايله، الوجيز في النظام الدستوري، المرجع السابق صفحه 210

2 د. عادل الحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، عمان، 1992 ص 695– 703

3 المادة 33 من الدستور الأردني لسنة 1952 والمعدل لسنة 2011

الأخرى أو يعدله في حدود التعارض وذلك تطبيقا للقاعدة التي تقضي بان النص اللاحق ينسخ السابق إذا تعارض معه صراحة أو ضمنا وكان أقوى منه أو مساويا له في المرتبة[1].

ومن هنا فأن المشرع الدستوري وفي المادة 33 من الدستور اشترط في المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزينة الدولة شيئا من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة، حيث يظهر أهمية دور مجلس النواب في إعطاء التصريح للحكومة بإبرام مثل هذه الاتفاقات بموجب النص الدستوري، ولكن يلاحظ منذ فترة طويلة أن الحكومات المتعاقبة تجاهلت هذه السلطة الممنوحة لمجلس النواب وذلك لضعف المجالس النيابية المتعاقبة، فقامت بإبرام العديد من الاتفاقيات التي حملت الخزينة الكثير من الالتزامات المالية وأثرت سلبا في حقوق الأردنيين دون أن تعرض هذه الاتفاقيات على مجلس النواب مما أوصل الأردن في هذا الوقت إلى مديونية عالية، وفقدان الثقة من المواطنين بالحكومات والمجالس النيابية [2].

وبدأت تتكشف مكامن الفساد في تلك الاتفاقات بعد مرور سنوات على إبرامها ولو كان هنالك مجلس نواب قوي وقت عقدها يستخدم ما لديه من سلطات دستورية، لما سمح بإبرام تلك الاتفاقات التي يلفها الفساد من جوانبها كافة، وخير مثال عليها ما يسمى بقضية توسعة مصفاة البترول الأردنية والكازينو وقضية موارد وبيتنا وسكن كريم والتراخيص الممنوحة لشركات الاتصالات مقابل مبالغ زهيدة وغيرها من الاتفاقات التي أبرمتها الحكومات دون عرضها على مجلس النواب.

---

1 د. فيصل شطناوي، النظام الدستوري الأردني، المرجع السابق، ص 210

2 جريدة الرأي الاردنية http://alrai.com منشور بتاريخ 27|12|2011

إضافة إلى ذلك فان منح الامتيازات المتعلقة باستثمار المناجم والمعادن والمرافق العامة يجب المصادقة عليها بقانون وفقا لنص المادة 117 من الدستور[1]. والأمثلة التي أوردتها خير مثال على المخالفة الصارخة للدستور فان بيع الأصول في الدولة أو ما يسمى بالخصخصة من بيع الاتصالات والكهرباء والمياه والفوسفات والبوتاس اوجب الدستور أن تعرض على مجلس الأمة ويصدر بها قانون.

وبالنسبة للقوانين التي تعد من اكثر الوسائل اهمية في مكافحة الفساد، فعلى الرغم من سنها من قبل المجلس النيابي ودراستها من قبل اللجان النيابية وفق الآلية التي سبق بيانها، إلا أننا لم نجد أي قانون منها قد تم بناء على اقتراح النواب وفقا للصلاحية التي منحهم إياها الدستور الأردني، وقد تمت بعض من المحاولات بتقديم مقترحاً لإقرار قوانين تعنى بمكافحة الفساد ومنها انه بتاريخ 25|1|2011 تقدم 12 نائباً إلى رئيس مجلس النواب آنذاك باقتراح مشروع قانون يعالج قضية (الكسب غير المشروع) مطالبين رئيس مجلس النواب بإحالة الاقتراح إلى اللجنة المختصة. واستند النواب في مذكرتهم لأحكام المادة (95) الفقرة (1) من الدستور وعملا بأحكام المادة (66) من النظام الداخلي لمجلس النواب. واقترح النواب أن يسمى القانون بـ (قانون الكسب غير المشروع لسنة 2011)، وأكدوا أن الغاية من هذا القانون هو التصدي للكسب غير المشروع والحد من العبث بقيم وأخلاقيات الوظيفة العامة لتوفير أعلى درجة من الطمأنينة لدى المواطن ومن حسن سير الإدارة وسلامة الأداء مما يعزز تماسك المجتمع وتعاون أفراده وتكاتفهم، حاكمين ومحكومين، في سبيل رفعته وتقدمه[2]." ولا زال مشروع القانون في أدراج مجلس النواب.

---

1 د. نواف كنعان، القانون الاداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، صفحة 323

2 عمون نيوز موقع اليكتروني www.ammonnews.net 25|1|2011

و قبل ذلك وفي العام 1994 تقدم النائب الدكتور احمد الكوفحي ومعه مجموعة من النواب بمقترح إلى رئيس مجلس النواب لإقرار قانون الكسب غير المشروع ولا زال ذلك المقترح في أدراج المجلس أيضاً ولم يتخذ عليه إجراء [1].

وفيما يتعلق بموضوع الإجازة للحكومة بالانضمام للاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، فقد تمت بناء على تقديم مشروع الاتفاقية من قبل الحكومة لمجلس النواب، الذي صادق عليها[2]، وبعد مرورها بمختلف مراحلها الدستورية أصبحت مثل أي قانون اخر ملزمة التطبيق[3] .

وبناء عليه فان دور البرلمان هو دور أساس في عملية مكافحة الفساد سواء تطلب الامر وضع قانون جديد، او تعديل قانون قائم أو الموافقة على معاهدة أو اتفاقية دولية. فالتدابير التشريعية المنصوص عليها في اتفاقية مكافحة الفساد مثلا، تتطلب وضع تشريع جديد أو تعديل تشريع قائم لإنفاذها فيما يتعلق عادة بالجانب العقابي (الفصل الثالث من الاتفاقية) عملاً بمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، إضافة إلى التدابير التشريعية الأخرى التي تنص عليها الاتفاقية لا سيما في الفصل الثاني من الاتفاقية[4].

ويُعتبر الأردن اليوم من بين الدول المتقدمة نسبياً في مجال سن القوانين المكافحة للفساد وتطويرها . لكن هذا الأمر بحد ذاته غير كاف، إذ يجب مراقبة تطبيق هذه القوانين على أرض الواقع من

---

1 د. نبيل احمد الكوفحي، في لقاء معه على قناة جو سات بتاريخ 24|11|2011

2 قانون المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 4669 تاريخ 2004/8/1

3 موقع هيئة مكافحة الفساد http://acc.primus.com.jo منشور بتاريخ 18|9|2011

4 دليل البرلماني العربي لتفعيل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، كتاب اليكتروني منشور على الانترنت موقع منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد www.arpacnetwork.org

قبل المجلس النيابي والسلطات المختصة، ليتبوأ الأردن مرتبة متقدمة في التصنيف العالمي للدول المكافحة للفساد، حيث أنه ما يزال في المرتبة 50 عالميا والخامس عربيا حتى الآن كما أشرت سابقاً.

ثانياً :- قانون الموازنة العامة

لعل الموازنة من أبرز الأدوات المتوفرة لدى النواب لبيان مدى شفافية الحكومة، وإن وضوح الموازنة، وصحة المعطيات الواردة فيها، هما أمران أساسيان لإعلام المواطنين عن الخيارات الأساسية، والسماح للمجلس النيابي أخذ القرارات بطريقة مستنيرة . يجب أن تكون حسابات الدولة منتظمة وصادقة، وتعطي صورة أمينة عن وضعها المالي.

إن علنية الموازنة والحسابات هي من أهم مميزات الديمقراطية البرلمانية، فمن دون علنية الموازنة والحسابات لا يمكن للمجلس، ولا للرأي العام، أن يمارسا رقابة منطقية على سياسة الحكومة الخاصة بالموازنة. وينبغي أن تخضع نزاهة معلومات الموازنة إلى مراقبة عامة مستقلة.

وتعتبر مرحلة إقرار الموازنة العامة من أدق المراحل وأكثرها حساسية، وذلك لان عملية إقرارها أو المصادقة عليها، تمثل المرحلة الأخيرة التي تناقش خلالها الموازنة قبل العمل على إخراجها إلى حيز التنفيذ. وتمّر الموازنة بمحطات عدة داخل البرلمان، ترافقها قراءات ونقاشات متعددة، وتتمحور هذه النقاشات عادة حول توجهات الموازنة العامة[1] .

يأتي دور مجلس النواب في مكافحة الفساد من خلال رقابته على الإيرادات العامة للدولة وأوجه إنفاقها وكذلك الحرص على مد المؤسسات التي تعنى بمكافحة الفساد بالموارد المالية اللازمة من

---

1 د. أمين سلامة العضايله، الوجيز في النظام الدستوري، المرجع السابق صفحه 224

خلال دوره في إقرار الموازنات العمومية، ونظم المشرع الدستوري الأردني إلية إقرار الموازنة في الدستور الأردني[1].

ولمجلس النواب عند مناقشته لمشروع قانون الموازنة العامة أن ينقص من النفقات في الفصول بحسب ما يراه موافقا للمصلحة العامة وليس له أن يزيد في تلك النفقات وفقاً لنص المادة (4/112) من الدستور[2].

ولا يقبل أثناء المناقشة في الموازنة العامة أي اقتراح يقدم لإلغاء ضريبة موجودة أو فرض ضريبة جديدة أو تعديل الضرائب المقررة بزيادة أو نقصان، وفقاً للمادة (5/112) من الدستور.

ويعتبر دور البرلمان أساسيًا خلال هذه المرحلة، فيمكن أن يصادق البرلمان على الموازنة أو يردها كما يمكنه أن يعدلها وعلى البرلمان أن يحرص على سلامة تدابير الإيرادات والنفقات التي يصرح بها، وعلى مواءمتها قدر الإمكان وحاجات المواطنين بالنظر إلى الموارد المتاحة، ولكن أثر البرلمان الفعلي على مشاريع موازنة السلطة التنفيذية، يكمن في صلاحية تعديل الموازنة وان ينقص من النفقات في الفصول بحسب ما يراه موافقا للمصلحة العامة[3].

ولا ينحصر عمل البرلمان بإقرار الموازنة والنظر في خلاصات التدقيق فحسب، وإنما على العكس يفَّعل البرلمان بواسطة الرقابة المستمرة من خلال ديوان المحاسبة ، ومن مهامه مساعدة المجلس النيابي على مراقبة أعمال الإدارة والتدقيق بالمستندات المالية المعقدة التي لا تستطيع السلطة التشريعية التدقيق فيها دون الاستعانة بالديوان، مع انه يتبع للسلطة التنفيذية إلا أنه يتمتع بالاستقلالية في عمله

---

1 المواد 112 من الدستور الأردني لسنة 1952 المعدل

2 راجع نص المادة 112|4 من الدستور الأردني . و، د. محمد سليم محمد غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للملكة الاردنية الهاشمية، بدون دار نشر، الطبعة الاولى 1985 ص 139

3 د. أمين سلامة العضايله، الوجيز في النظام الدستوري، المرجع السابق صفحه 230

كما أن التعديلات الدستورية ألزمت ديوان المحاسبة بتقديم تقريرا عاما يتضمن المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وآراءه وملاحظاته وذلك في بدء كل دورة عادية وكلما طلب منه احد المجلسين (النواب والأعيان) منه ذلك[1].

وضمن دراسة اللجنة المالية في مجلس النواب لموازنة عام 2012 فقد تبين وجود العديد من التجاوزات في بنود الموازنة العامة وتخلل البعض من بنودها الغموض وعدم الشفافية مما تسبب في تأخير إقرارها حيث تم استدعاء بعض الوزراء المعنيين إلى اللجنة المختصة للاستفهام منهم عن بعض الغموض الذي يكتنف الموازنة، ومن الأمثلة على هذا الغموض أن بنود الموازنة تحتوى على نفقات بقيمة خمسة ملايين دينار تحت بند (أخرى) وهنالك العشرات من البنود على هذه الشاكلة *(2)*، ويلاحظ ان موازنة عام 2011 قد تاخر اقرارها من قبل مجلس النواب لغاية شهر نيسان وذلك لنفس الأسباب السابقة من غموض وعدم شفافية في الأرقام المدرجة فيها.

---

1 المادة 119 من الدستور المعدل لسنة 2011

2 النائب ريم بدران، عضو اللجنة المالية في مجلس النواب، لقاء اجري معها على قناة جوسات الفضائية حول الموازنة العامة بتاريخ 15|1|2012

المبحث الثاني

دور المجلس في مكافحة الفساد من خلال وظيفته الرقابية

تعد الوظيفة الرقابية لمجلس النواب على أعمال السلطة التنفيذية وظيفة بالغة الأهمية بما تتضمنه من اليات وما يترتب عليها من اثار. ولقد نصت المادة (51) من الدستور على أن (رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته)، فجاءت هذه المادة مبينة أهمية دور البرلمان في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وما يصدر عنها من قرارات ومحاسبتها وفق أحكام الدستور ومن ثم فإن كل عمل تقوم به السلطة التنفيذية من خلال وزرائها ومؤسساتها المختلفة يقع تحت مراقبة ومحاسبة مجلس النواب. ولكي يتمكن المجلس من أداء هذه الوظيفة الرقابية فقد وضع لنفسه نظاماً داخلياً حدد فيه أدوات الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية وآلية استخدامها.

وبناء على ذلك فان الرقابة يمكن أن تمارس عن طريق الأسئلة، الاستجواب، أو طلبات المناقشة أو الاقتراحات برغبة أو الاقتراحات بقانون أو المذكرات. .. الخ. وسنتناول في هذا المبحث الأدوات الرقابية التي يمكن لمجلس النواب استخدامها لمكافحة الفساد وذلك في مطلبين نخصص اولهما للسؤال والاستجواب ونفرد ثانيهما للجان التحقيق النيابية وطرح الثقة في الحكومة واتهام الوزراء.

المطلب الأول

السؤال والاستجواب

أولاً:- السؤال

نص الدستور الأردني على أن لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجوابات حول أي أمر من الأمور العامة[1]. وقد عرف النظام الداخلي لمجلس النواب السؤال وفاقا لما نص عليه الدستور.

فالسؤال هو استفهام عضو مجلس النواب من رئيس الوزراء أو الوزراء عن أمر يجهله في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم أو الرغبة في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور[2]. وهو الاستفسار والاستيضاح بشأن أية مسألة معينة[3]. والسؤال هو حق لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة، فله أن يوجه أسئلة مكتوبة إما إلى وزير من الوزراء أو إلى الوزارة بأسرها[4]. ويكون بهدف معرفة حقيقة تصرف من التصرفات أو الاستعلام عن امر عام لدى الحكومة ولا يجوز أن يكون لمصلحة خاصة[5].

---

1 المادة 96 من الدستور الأردني المعدل

2 المادة (114) من النظام الداخلي لمجلس النواب

3 د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، 1999 ص 383.

4 د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الاسلامي، دراسة مقارنة، طبعة 3، 1974 ص 473

5 د. خلف ابراهيم الهميسات و د. خالد موسى سمارة الزعبي، الحياة البرلمانية في الاردن 1989-2001 عمان 2004 ص 67

وتنبع أهمية السؤال من النتائج المترتبة على استعماله كوسيلة رقابية بالإضافة لأهدافه المتمثلة في البحث والتقصي عن أمر معين تثور الشبهات حوله لتقييم مدى ملائمة النشاط الوزاري وانسجامه مع مبدأ المشروعية والتقيد بأحكام القانون.

وقد حدد النظام الداخلي لمجلس النواب السؤال بعدة ضوابط [1] أهمها:-

1- **أن يكون السؤال مكتوباً** :- اشترط المشرع الأردني أن يكون السؤال عند تقديمه لرئيس مجلس النواب مكتوبا[2]، ويأتي هذا الشرط لضمان حسن صياغة السؤال بطريقة سليمة وواضحة، و دراسة الموضوع محل السؤال من قبل النائب مقدم السؤال الذي بشكل جيد ودقيق من مختلف أبعاده، وعدم التسرع والارتجال في طرح الأسئلة. ولم يتطرق المشرع الأردني حول صحة السؤال إذا كان شفويا، وقد جرى عرف برلماني في مجالس سابقة أن يسأل أو يستفسر عضو مجلس النواب عن أي أمر أو شيء يريده داخل (قبة المجلس) بصفة شفوية ومختصرة ويسمى هذا البند فيما بعد (بند ما يستجد من عمال) فاستقر العرف البرلماني على هذا البند وأصبح معتمداً من قبل المجالس السابقة. وهذا لا يمنع من أن يعدل النظام الداخلي لمجلس النواب بحيث يوضع (بند ما يستجد من أعمال) نص في النظام الداخلي لمجلس النواب [3]. إلا أن

---

1 المواد 114 – 121 من النظام الداخلي لمجلس النواب

2 المادة 115 أ النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 1996.

3 دراسة حول الوظائف البرلمانية مركز القدس للدراسات السياسية على موقع الالكتروني (المراقب البرلماني) على الانترنت ...www.parobserver.org/index.php?option=com_content&task

صحته تتطلب توافر كافة الشروط الأخرى الواجبة في السؤال المكتوب[1] واشترط المشرع بان تكون الإجابة من قبل الوزير الموجه إليه السؤال مكتوبا[2].

2- **يشترط في السؤال أن يكون موجزاً** :- ويقصد بذلك أن يكون واضحاً بعبارات مختصرة خاليا من التعليق والجدل والآراء الخاصة، كون المراد من السؤال الاستيضاح عن شأن أو أمر يشوبه الغموض، فلا يجوز التعليق أو إبداء الرأي حول شأن غامض بالنسبة للنائب مقدم السؤال[3].

3- **ان لا يخالف السؤال أحكام الدستور** أو يضر بالمصلحة العامة، وان لا يشتمل على عبارات نابية أو غير لائقة وان يخلو من ذكر أسماء الأشخاص أو المس بشؤونهم الخاصة. فيشترط في السؤال أن يقتصر على الأمور التي يراد الاستفهام عنها بدون تعليق عليها، وألا يتضمن عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو إضرار بالمصلحة العليا للبلاد[4]. والغاية من هذه الضمانة الحرص على حماية الوطن وتطبيق أحكام الدستور، إلا انه لا يجوز للسلطة التنفيذية التذرع بهذا الشرط للإفلات من الإجابة تحت ذريعة تهديدها للأمن القومي والمصلحة العليا للبلاد[5].

4- أن لا يمس السؤال أمر تنظره المحاكم :- إن أعمال القضاء تقع ضمن اختصاصات السلطة القضائية والتي لا تخضع لرقابة مجلس النواب، وبالتالي فلا يحق لأعضاء مجلس النواب

---

1 حلمي عبدالمعطي عبدالرحمن الدرباشي، الرقابة البرلمانية على اعمال الوزارة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاسراء، كانون الاول 2007، ص 43

2 المادة 117 |ب من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 1996.

3 المادة 115|ب من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 1996.

4 المادة 115|ج من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 1996.

5 حلمي عبدالمعطي عبدالرحمن الدرباشي، الرقابة البرلمانية على اعمال الوزارة، المرجع السابق ص 44

توجيه أسئلة متعلقة بإعمال القضاء من حيث القضايا التي تنظرها المحاكم وقرارات الأحكام وإجراءات التقاضي، وهو أن حصل يعد مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات. ولهذا فقد اشترط المشرع عدم جواز توجيه أي سؤال حول شأن تنظره المحاكم[1]. إلا أن هناك أعمالا إدارية تمارسها السلطة القضائية تخرج عن نطاق الأعمال القضائية، يمكن أن تكون محلاً للرقابة البرلمانية، منها تعيين القضاة أو إنشاء المحاكم أو البحث عن طرق تضمن تسريع إجراءات التقاضي وتكفله للجميع[2]. وفي نفس المادة أشار المشرع إلى عدم جواز أن يكون السؤال يشير إلى ما تنشره الصحف، ولا أرى مبررا لمثل هذا النص حيث انه لا يوجد ما يشوب السؤال إذا استفهم النائب عما يثور في وسائل الإعلام.

5- إن لا يكون السؤال متعلقا بشخص النائب أو بمصلحة خاصة تعود له :-

يجب على النائب مقدم السؤال أن يراعي استخدام هذه الوسيلة الرقابية تحقيقا للصالح العام وليس لمصلحة شخصية إعمالاً لأهداف الوظيفة الرقابية لمجلس النواب[3]. ويقدم السؤال من النائب العضو إلى رئيس مجلس النواب، وعلى الرئيس التأكد من توافر كافة الشروط في السؤال وله أن يستبعده إذا ما خالف الشروط الواردة في النظام الداخلي لمجلس النواب[4]. ويبلغ الوزير المختص بالسؤال ، ويجب على الوزير أن يجيب على السؤال خطياً بمدة أقصاها ثمانية أيام. وللعضو وحده

1 المادة 115|د من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 1996.

2 حلمي عبدالمعطي عبدالرحمن الدرباشي، الرقابة البرلمانية على اعمال الوزارة، المرجع السابق ص 45

3 المادة 115| هـ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 1996.

4 المادة 117| أ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 1996.

حق الرد على إجابة الوزير، فإذا اكتفى العضو بإجابة الوزير يغلق عندئذ بحث الموضوع، أما إذا لم يكتفي العضو بإجابة الوزير فله الحق في تحويل السؤال إلى استجواب[1].

فالشروط السابقة، وتحديدا الموضوعية منها، تؤدي إلى تضييق نطاق السؤال وذلك من خلال اشتراط أمور غير موضوعية تتنافى مع الغاية من تقرير الأسئلة البرلمانية والتي تتمثل في حظر توجيه السؤال الذي يشير إلى أسماء الأشخاص أو الذي يشير إلى ما ينشر في الصحف. فما الضرر من أن يشير السؤال إلى أسماء أشخاص معينين ارتبط بهم قرار الوزير أو تصرفه الحكومي، أو أن يشير السؤال إلى ما هو منشور في الصحف عن أحد الوزراء؟[2].

ومما لاشك فيه، أن النائب الذي يتناول قضايا الفساد، لابد أن يستخدم ذكاءه في طرح الأسئلة التي تبلور القضية، سواء بطريقة مباشرة أم غير مباشرة، وأن يستخدم كل السبل الممكنه للحصول على المعلومات المطلوبة، نظرا لما تتصف فيه تلك القضايا من خطورة، ولتأثيرها السلبي في مختلف المجالات كما اوضحنا سابقاً.

وعلى النائب أن يصل إلى أقصى درجات التركيز في المناقشات مع الحكومة حتى ينتبه إلى أي معلومات جديدة تظهر أثناء رد الحكومة على أسئلته، مما قد يساعده على طلب بحثها من جديد داخل اللجنة، وبالتالي يبث العضو الحيوية في القضية وخصوصا في نظر الرأي العام.

ربما يتطلع النائب من وراء السؤال إلى ممارسة حق المعرفة والوصول إلى الحقيقة، وعليه أن يدرك مسبقا هل أن الحكومة سوف تتجه نحو التجاوب مع سؤاله أم لا، لأن هذا التحليل السياسي الذي

---

1 د. فيصل شطناوي، النظام الدستوري الأردني، المرجع السابق، ص 268

2 المحامي الدكتور ليث كمال نصراوين، مقال بعنوان أحكام السؤال والاستجواب في النظام الدستوري الأردني منشور على الموقع الالكتروني وطن نيوز http://www.watnnews.net بتاريخ 8 |2|2012

يقوم به النائب يتيح له فرصة أكبر للمناورة وتحديد الزاوية التي يمكن أن يدخل من خلالها للحصول على المعلومات التي يتطلع إليها [1].

ويجب أن يكون لدى النائب بعداً في الغاية من السؤال، وذلك باستخدام السؤال الذي يمكنه من طرح أبعاد جديدة لمكافحة الفساد. فعلى سبيل المثال، يمكن للنائب تقديم أسئلة برلمانية في موضوعات تتعلق بدائرته الانتخابية حول (المرافق العامة، الوضع الاقتصادي ومستوى الخدمات العامة..) ولكنها تتطرق إلى مناقشة درجة نزاهة المسئولين الحكوميين في الوزارة المختصة، ومن ثم يكتسب النائب تأييداً شعبياً لمجرد الحديث عن قضايا الدائرة، الامر الذي يسهل له كسب نفس التأييد في سعيه لمكافحة الفساد عموما.

وفي آخر إحصائية كشف وزير التنمية السياسية والشؤون البرلمانية عن عدد الأسئلة التي وجهها السادة النواب في المجلس الحالي للوزراء في الدورات العادية الأولى والثانية والاستثنائية والتي بلغت (694) سؤالا، تمت الإجابة على (639) سؤالا منها فقط، ذلك أن الأسئلة التي وجهت للحكومة بخصوص شركات غير حكومية تقل نسبة مساهمة الحكومة فيها على 50% لم تتم الإجابة عليها حتى الأن[2].

وفي دراسة لمركز القدس للدراسات السياسية حول الأسئلة المقدمة من النواب في المجلس السادس عشر خلال الدورة العادية الأولى فقد ذكر أنه بلغ عدد الأسئلة 473 سؤالا وجهت للحكومة من قبل 63 نائبا وبتوزيع الأسئلة النيابية على اهتمامات النواب بالسياسات الوطنية كانت المساءلة

---

1 دور البرلمانات في مكافحة الفساد، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد www.arpacnetwork.org

2 المحامي الدكتور ليث كمال نصراوين، وطن نيوز http://www.watnnews.net مقال منشور حول أحكام السؤال والاستجواب في 8|2|2012

ومحاربة الفساد الأعلى اهتماما حيث بلغت 194 سؤال[1]، وهو ما يعتبر دليلاً مباشراً على الوعي لدى النواب بمدى أهمية مكافحة الفساد بأشكاله كافة. إلا انه ومع كل هذا العدد من الأسئلة لم يتطور أي منها إلى استجواب للحكومة أو لأي وزير منها أو اتهام احد منهم. وفي الواقع العملي فان الحكومة تتباطأ في الإجابة على الأسئلة المهمة التي يمكن أن تكشف فسادا عند احد الوزراء أو الأشخاص المهمين، أو تضع الضغوط على النائب مقدم السؤال بما لها من سلطة[2].

ثانياً :- الاستجواب

هو محاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرف له في شأن من الشؤون العامة فهذا أيضاً له شروطه وإجراءاته التي عالجها النظام الداخلي لمجلس النواب[3].

فمن شروط الاستجواب، أن يكون خطياً وأن يقدم لرئيس المجلس والذي بدوره يبلغه إلى الوزير الذي وجه إليه الاستجواب ويشترط في الاستجواب ما يشترط في السؤال ولكن في حالة الاستجواب وسع المدة بحيث تكون مدة إجابة الوزير في مدة أقصاها أسبوعان بعكس السؤال الذي جعلها النظام الداخلي لمجلس النواب ثمانية أيام، وللمستجوب أيضا إذا لم يقتنع برد الوزير في جلسة مجلس النواب أن يبين أسباب عدم اقتناعه وله ولغيره من السادة أعضاء مجلس النواب طرح الثقة بالوزارة أو الوزير مع مراعاة أحكام المادة (54) من الدستور[4].

---

1 مركز القدس للدراسات السياسية على موقع الالكتروني (المراقب البرلماني) على الانترنت www.parobserver.org تقرير حول الأسئلة النيابية الموجهة للحكومة

2 النائب وصفي الرواشده في لقاء معه على قناة جوسات بتاريخ 18|2|2012 حيث يقول انه تقدم باسئلة حول تفويض 126 الف دونم من اراضي الديسي منذ فترة شهرين ونصف إلا انه لم يتم الرد عليها.

3 المادة 96 من الدستور الأردني و د. خلف ابراهيم الهميسات و د. خالد موسى سمارة الزعبي، الحياة البرلمانية في الأردن، المرجع السابق ص 68

4 المواد 122 – 126 من النظام الداخلي لمجلس النواب

فالاستجواب حق مهم من حقوق أعضاء المجلس النيابي، وهو أداة المساءلة السياسية الأكثر فاعلية نظراً لخطورة استعمالها وما تحمله في ثناياها من اتهام سياسي قد يكون مقدمة لطرح الثقة بالوزير أو الوزارة. وتذهب بعض الآراء إلى أن الاستجواب لا يقتصر على نقد الحكومة وكشف مخالفاتها السياسية أو الجزائية، وإنما يتعدى إلى ممارسة عضو البرلمان دوره كممثلاً للشعب، رقيباً على السلطة التنفيذية ممثلة في الوزارة[1].

ويحدد الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب مهلة قصيرة عادة بين تاريخ تقديم طلب الاستجواب، وبين تاريخ انعقاد جلسة مناقشة الاستجواب. وللمستجوب إذا لم يقتنع برد الوزير، أن يبين أسباب عدم اقتناعه وله ولغيره من النواب طرح الثقة بالوزارة أو الوزير[2]. وهو ما يميزه عن السؤال.

وبصفة عامة فالاستجواب هو أداة للمحاسبة، يمارسها عضو البرلمان في مواجهة أعضاء السلطة التنفيذية. والمحاسبة يتبعها ثواب أو عقاب، ذلك لأنها تتضمن تقييما للعمل والنشاط وتقرر مدى نهوض المسؤول بأعمال وظيفته، والاستجواب بهذا المعنى يؤكد علو سلطة البرلمان في مواجهة الحكومة[3].

أما في الواقع السياسي فأرى أن الاستجواب أصبح يمارس كوسيلة للمناقشة وربما مراقبة الحكومة في أمور يراها مقدم الاستجواب مشوبة بالخلل، ولكنه لا يحمل في جوهره مطلب توقيع العقاب، بقدر ما يرمى إلى التنبيه إلى اختلال، إن ثبت وتم الإقرار به، يستوجب التصحيح.

---

1 د. كريم يوسف كشاكش، الاستجواب البرلماني في النظام الدستوري الأردني، مجلة أبحاث اليرموك، جامعة اليرموك، مجلد 20، العدد الرابع ب 2004 صفحه 2330

2 المادة 54من الدستور، والمادة 124 من النظام الداخلي لمجلس النواب

3 د. فيصل شطناوي، مبادىء القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دار مكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الاولى 2002 صفحة 253

وبرغم ذلك، فان الاستجواب بما يتضمنه من محاسبة للوزير عن خطأ ارتكبه عند قيامه بمهام وظيفته، يعد من أهم وأخطر وسائل الرقابة البرلمانية، لانه قد ينتهي بطرح الثقة بالوزراة أو الوزير المعني[1]، ونظراً لخطورة هذه الوسيلة ومدى قدرتها على تغيير السياسات والتصدي لقضايا الفساد، فقد أحيطت بضمانات وقيود كثيرة لضمان عدم إساءة استعمالها بما تجعل منها وسيلة رقابة فعاله وليست وسيلة نقد وتجريح، ومن أهم القيود والضمانات التي وردت في النظام الداخلي لمجلس النواب :-

1- يجوز لعضو مجلس الأمة أن يستجوب وزير أو أكثر.

2- على رئيس المجلس تبليغ الوزير المختص بالاستجواب.

3- يجب على الوزير أن يجيب رئيس المجلس خطيا على الاستجواب، خلال مدة أقصاها أسبوعان، إلا إذا رأى الرئيس أن الحالة مستعجلة ووافق على تقصير المدة[2].

وكما أسلفت ونظرا لخطورة هذه الوسيلة من وسائل الرقابة فعلى أعضاء البرلمان التركيز الشديد في استخدامها من خلال:

- تدعيم نفسه بالمعلومات والمستندات الرسمية لتدعيم موقفه وتدعم القضية التي يتم الاستجواب بشأنها.

- يجب على النائب الذي يباشر وسيلة الاستجواب لمواجهة إحدى قضايا الفساد أن يبتعد عن الثغرات التي قد تفسد الاستجواب، مثل عدم الاعتماد على معلومات موثقة مما يجعلها عرضة

---

1 د. خلف ابراهيم الهميسات و د. خالد موسى سمارة الزعبي، الحياة البرلمانية في الاردن، المرجع السابق ص 68

2 الفقرة أ من المادة 124 من النظام الداخلي لمجلس النواب وللاستزادة راجع د. فيصل شطناوي، النظام الدستوري الأردني، المرجع السابق، ص 270 .

للتشكيك، أو استخدام العضو المستجوب لعبارات قد تؤخذ عليه مما يتيح الفرصة للحكومة أو الوزير المعني أن يتنصل من هذه الوسيلة.

- النائب الذي يتناول قضايا الفساد من خلال الاستجواب كوسيلة رقابية لابد أن يكون واسع الأفق محصن بملف معلومات قوى، يدرك الفعل ويتوقع رد الفعل، كذلك من باب أولى أن يلم العضو بالأبعاد القانونية والدستورية التي تقوى موقفه، بالإضافة إلى إظهار البعد القومي ومدى تأثر المصالح العامة في حال عدم التدخل ومواجهة الحكومة باستجوابها.

- كما يجب على النائب الذي يلجأ إلى استخدام الاستجواب كوسيلة رقابية في مواجهة قضايا الفساد، أن يأخذ في الاعتبار بعض الأمور حتى يصل إلى أقصى درجة من الاستفادة من هذه الوسيلة ومن أهمها ألا يغيب عن النائب أن الاستجواب وسيلة قوية لا تحمل معنى الاستفسار بل تحمل معنى الاتهام والمحاسبة، ولذلك على النائب أن يكون على علم ببعض الوقائع المحددة التي تحمل اتهاماً للحكومة أو أحد أعضائها، وأن يبرزها في بداية حديثه حتى يستطيع أن يستغل وقته إلى أقصى درجة. بالإضافة إلى أهمية وجود الكثير من المعلومات التي تخدم الموضوع، والرجوع إلى السجلات السابقة، والوصول إلى المصادر الحديثة للمعلومات.

والاستجواب من الوسائل الرقابية التي تثير توجس الحكومة (خاصة إذا ما تعلق بقضايا الفساد) لذا يجب على العضو مقدم الاستجواب أن يكون على استعداد لمواجهة الطرق التي قد تسلكها الحكومة لإضعاف الاستجواب، مثل تحديد موعداً مفاجئاً لمناقشته بغية إيقاع العضو في الحرج ومن ثم، يفقد الزمام من يده نتيجة عدم ترتيب أفكاره.

وعلى المستجوب أن يفند بدقة إجابات الوزير، وأن يبين أمام المجلس مدى اقتناعه بهذا الرد، ويمكنه في حال عدم اقتناعه أن يطرح مسألة الثقة بالوزير والحكومة[1].

ومن الاستجوابات المهمة التي وجهها مجلس النواب الأردني انه وفى صيف 1995 وجهت لجنة الحريات العامة وحقوق المواطنين في المجلس انتقادات إلى الحكومة الأردنية لما اعتبرته تجاوزات من قبل المؤسسات الأمنية. وأثارت لجنة الزراعة والمياه في المجلس في صيف 1998 مسألة تلوث مياه الشرب التي يتلقاها الأردن من إسرائيل، واتسمت هذه القضية بالحساسية، لصلتها بالعلاقة مع إسرائيل وبسبب حاجة الأردن الماسة إلى مياه الشرب خاصة في فترات الصيف، وطالبت اللجنة بإقالة وزير المياه والري لما اعتبرته تقصيرا منه في هذا المجال [2].

والاستجوابات المقدمة خلال المجلس النيابي السادس عشر كانت كالتالي:-

- استجواب رقم (1) حول أعمال المخطط الشمولي لمدينة عمان، ويتعلق مباشرة بالمساءلة والفساد وموجه مباشرة إلى رئيس الوزراء.
- استجواب رقم (2) حول العقود الخاصة ببيع وخصخصة شركة توليد الكهرباء المركزية.
- استجواب رقم (3) حول تعيينات الموظفين في دائرة الاستثمار بمؤسسة الضمان الاجتماعي.
- استجواب رقم (4) حول موضوع الوحدة الاستثمارية في الضمان الاجتماعي.
- إستجواب رقم (5) حول موضوع المفاعل النووي.
- استجواب (6) حول عقد شركة زين للإتصالات.

---

1 دور البرلمانات في مكافحة الفساد، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد www.arpacnetwork.org كتاب الكتروني ص 43

2 دور البرلمانات في مكافحة الفساد، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد www.arpacnetwork.org واقع وتجارب من العالم العربي ص 52

- إستجواب (7) حول قيمة الرديات المدفوعة من ضريبة المبيعات إلى الشركات الكبرى.
- استجواب (8)حول موضوع إستئجار مبنى الإذاعة وتلفزيون.
- إستجواب(9) حول إكتشاف الغاز في حقل الريشة.
- استجواب (10)حول عمل الأردنيات في المقاهي والنوادي الليلة.
- استجواب (11)حول بناء مديرية تربية جرش[1].

إلا انه ومع كل هذه الاستجوابات التي وجهت للحكومة خلال هذا المجلس لم يحدث أن تطور أي منها إلى طرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء أو إحالة أي من الوزراء للتحقيق واتهامه على أثرها.

المطلب الثاني

لجان التحقيق النيابية وطرح الثقة في الحكومة واتهام الوزراء

أولاً :- لجان التحقيق النيابية

يقصد بالتحقيق أن يتوصل البرلمان بنفسه إلى ما يريد معرفته من الحقائق لعدم قناعته في صحة ما تقدمه الحكومة من معلومات أو بيانات ويتولى التحقيق عضوا أو أكثر من أعضاء البرلمان أو يتم تشكيل لجنة خاصة لهذا الغرض[2]، وتعتبر لجان التحقيق النيابية آلية من آليات الرقابة التي عن طريقها يمكن الوقوف على حقيقة ما يثار من موضوعات ومشاكل مالية وإدارية، أو بيان مواطن الفساد في نشاط إحدى المصالح العامة، أو وحدات الإدارة المحلية، أو أي جهاز تنفيذي أو إداري أو أي مشروع من المشروعات العامة التي قد تكون عرضه لأعمال فساد أو اختراق القانون. ويتم تكليف

---

1 مركز القدس للدراسات السياسية، مرصد البرلماني الأردني، موقع الكتروني /www.jpm.jo تاريخ *الزيارة 2011/11/25*

2 د. خلف ابراهيم الهميسات و د. خالد موسى سمارة الزعبي، الحياة البرلمانية في الاردن، المرجع السابق ص 69

إحدى لجان البرلمان أو تشكيل لجنة خاصة للوقوف على حقيقة الأمر، أو لتقصى الحقيقة عن الأحوال والأوضاع المالية أو الإدارية أو بيان مدى الالتزام بالقانون أو الخطة، أو الموازنة العامة للدولة[1]. فالهدف من تشكيل هذه اللجان أن يتوصل البرلمان إلى الوقوف على حقيقة معينة عن طريق فحص عمل معين أو سياسة معينة فهو إجراء يلجأ إليه البرلمان بقصد الاستنارة والتي على ضوئها يمكن أن يحدد موقفه، ويجب التفريق ما بين لجان التحقق البرلمانية والتي تعد مختلفة من حيث طبيعة عملها عن لجان التحقيق البرلمانية وهي تعد مرحلة سابقة لتشكيل لجان التحقيق البرلمانية.

وبلغت عدد المذكرات التي قدمت من النواب في المجلس السادس عشر المتعلقة بالفساد الإداري والمالي 14 مذكرة[2]. والتي قد ترتب على البعض منها تشكيل لجان التحقيق النيابية.

والتحقيق تباشره لجنة من لجان المجلس النيابي، وتأخذ الرقابة البرلمانية هنا مظهراً أكثر عمقاً من الاستجواب، إذ أن الاستجواب قد يمتد يوما أو يومين، جلسة أو جلستين، غير إن التحقيق قد يمتد أكثر من شهر أو شهرين وقد يصل إلى ستة شهور. ولم ينص الدستور الأردني صراحة على تشكيل لجان التحقيق النيابية إلا انه تم الإشارة إليها من خلال نصوص المواد 26 و 32 من النظام الداخلي لمجلس النواب[3].

---

1 دور البرلمانات في مكافحة الفساد، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد www.arpacnetwork.org كتاب الكتروني ص 51

2 مركز القدس للدراسات السياسية، مرصد البرلماني الأردني، موقع الكتروني /www.jpm.jo تاريخ الزيارة 2011|11|27

3 د. كريم يوسف كشاكش، الاستجواب البرلماني في النظام الدستوري الأردني، مجلة أبحاث اليرموك، جامعة اليرموك، مجلد 20، العدد الرابع ب 2004 صفحه 2337

وتذهب بعض الآراء الى أن حق المجلس النيابي في تشكيل لجان تحقيق يثبت لها دون الحاجة إلى نص دستوري، باعتباره وسيلة من الوسائل الضرورية التي يتمكن عن طريقها من مباشرة اختصاصاته الدستورية[1].

ومن الأمثلة على لجان التحقيق النيابية التي شكلت من قبل مجالس النواب المختلفة في الأردن هي :-

- لجنة التحقيق في قضية الكابسات المتعلقة بوزير البلديات وآخرون.
- لجنة التحقيق بقضية توسعة مصفاة البترول الأردنية.
- لجنة تحقيق في العطاء المحال على المكتب الهندسي لزوجة رئيس منطقة العقبة الاقتصادية.
- لجنة تحقيق بقضية فساد وتعبيد طريق الجفر بالاسمنت.
- لجنة تحقيق بقضية عطاء إنشاء كازينو البحر الميت.
- لجنة تحقيق في مشروع سكن كريم.
- لجنة تحقيق في مشروع الباص السريع.
- لجنة تحقيق حول شبهة فساد في شراء مبنى الضمان الاجتماعي – اربد [2].
- لجنة التحقق لبيع شركة توليد الكهرباء وشركة توزيع الكهرباء.
- لجنة التحقيق المتعقلة بوزارة التعليم العالي.
- لجنة التحقيق المتعلقة بملف أمانة عمان الكبرى.
- لجنة التحقيق المتعلقة بهيئة الأتصالات وتكنولوجيا المعلومات.

---

1 د. فيصل شطناوي، النظام الدستوري الأردني، المرجع السابق ، صفحه 270

2 www.assawsana.com/portal/newsshow.aspx?id=44817 وفي العديد من المواقع الالكترونية

- لجنة التحقيق النيابية المتعقلة بشركات البورصات.
- لجنة التحقيق النيابية بملفات خصخصة شركة مناجم الفوسفات الأردنية.
- لجنة التحقيق بسفر خالد شاهين.
- لجنة التحقيق بقضايا وزارة الأشغال العامة.
- لجنة التحقيق بقضايا وزارة الزراعة.
- لجنة التحقيق بموضوع فشل سد الكرامة.
- لجنة التحقيق في أعمال سلطة مفوضية العقبة الأقتصادية الخاصة.
- لجنة التحقيق في قضايا وزارة الصحة.
- لجنة التحقيق لتدقيق سجلات دائرة الأراضي والمساحة لمعرفة الأراضي المسجلة بأسماء مسؤولين سابقين.
- لجنة تحقق في موازنة عام 2010 وملاحقها وملاحق موازنة عام 2009[1].

ولجان تقصى الحقائق كما ذكرت، هي أداة الرقابة التي تشكل في حالات محددة، يجد فيها المجلس حاجة إلى الاضطلاع بصورة مباشرة بأعمال الاستقصاء والاستطلاع، لتجميع معلومات وحقائق حول أمر عام له أهمية خاصة، أو "لفحص أحوال إدارة عامة" وتعمل اللجنة على بلوغ غايتها، أي تجميع الحقائق عبر زيارات ميدانية وتحقيقات تشمل الأفراد والمؤسسات ومراجعة بيانات ووثائق رسمية. وتنتهي لجان تقصى الحقائق إلى وضع تقرير يناقشه المجلس لاتخاذ الموقف المناسب في ضوئه[2].

---

1 موقع مرصد البرلماني الأردني http://www.jpm.jo/index.php?type=Comities 30 |1| 2012

2 د. خلف ابراهيم الهميسات و د. خالد موسى سمارة الزعبي، الحياة البرلمانية في الاردن، المرجع السابق ص 69

أن تمكين اللجان البرلمانية من الاضطلاع بالمهمات المكلفة بها يتطلب إفساح المجال لها للعمل بحرية لكي تحصل على معلومات كافية، هذا فضلا عن توفير بعض الحاجات المادية. إلا انه بمقدار أهمية اللجان في معيار العمل البرلماني، كوسيلة من وسائل مراقبة الحكومة، فإنها قد تصطدم بصعوبات ناشئة عن رغبة أصحاب القرار في الدولة في الحد من نشاط اللجان، وبالتالي من حيوية المجلس ومن دوره الرقابي.

وما حصل في القضية المعروفة بملف الكازينو دليل على وجود الخلاف ما بين الحكومة ومجلس النواب حيث اندلعت خلافات قانونية ودستورية وسياسية بنفس الوقت بين مجلس النواب الأردني وهيئة مكافحة الفساد على خلفية التحقيق بملفات الفساد وتحديدا تلك التي تخص وزراء سابقين حيث اعترض مجلس النواب على قيام هيئة حكومية بالتحقيق في ملفات تخص موظفين برتبة وزير خلافا لأحكام الدستور الذي ينصب مجلس النواب كجهة وحيدة مخولة بدور الإدعاء والتحقيق وجمع الأدلة في القضايا التي تخص وزراء سابقين أو عاملين.

وبرزت هذه الخلافات في اجتهادات قراءة الدستور بعدما شكل مجلس النواب لجنة خاصة للتحقق من ملف مشروع الكازينو المثير للجدل حيث كان رئيس الوزراء قد أحال الملف لهيئة مكافحة الفساد التابعة للحكومة بهدف التحقيق فيه وهو أمر اعترضت عليه بوضوح لجنة التحقيق البرلمانية التي رأت أن الهيئة تتعدى اختصاصها الدستوري.

ووجه رئيس لجنة التحقيق البرلمانية كتابا للحكومة يمهلها فيه مدة معينة لتسليم جميع وثائق هذا المشروع للمجلس.

ويعتقد أن شخصيات وزارية سابقة لها علاقة بالتحقيق في هذا الملف الذي أدى لخسارة عشرات الملايين من الدولارات كعقوبات دفعتها الخزينة لمستثمر وقعت معه حكومة سابقة إتفاقية لإقامة أول كازينو في البلاد قبل تراجع الحكومة التالية عن المشروع[1].

وفاجأت هيئة مكافحة الفساد الأوساط السياسية بإصدار بيان شديد اللهجة أوضحت فيه بأن تحقيقاتها في موضوع الكازينو تمت وفقا لأحكام القانون نافية أن تكون قد أخضعت أي وزير سابق للتحقيق ومشيرة إلى أن بعض المسؤولين وبينهم رئيس الوزراء (انذاك) شخصيا تم الإستماع لأقوالهم في هذه القضية.

وجاء في بيان الهيئة التلميح إلى أن مجلس النواب لا يظهر التعاون اللازم مع الهيئة في مكافحة الفساد والتلويح عمليا بأن الهيئة لا تستطيع القيام بواجبها في متابعة التحقيق بملفات فساد كبيرة إذا أصر مجلس النواب على عدم التعاون ، ما يعني أن النواب يحاولون إعاقة سير التحقيقات في ملفات الفساد علما بان مجلس النواب أصر على انه الجهة الحصرية التي يخولها الدستور تتبع فساد مراتب الوزراء في الماضي والحاضر وليس أي جهة أخرى بما في ذلك السلطات القضائية عملا بأحكام الدستور. والخلاف بين السلطتين على ملف الكازينو إنتهى بأن أعلنت الهيئة بأنها لا تستطيع استكمال تحقيقاتها بملفات أخرى من بينها مغادرة رجل الأعمال خالد شاهين ومشروع سكن كريم إذا لم يتعاون مجلس النواب معها[2].

1 www.aljazeera.ne موقع الجزيرة الالكتروني، القصة الكاملة عن ملف كازينو الاردن، منشور بتاريخ 13/9/2011 وتمت الزيارة بتاريخ 10|3|2012

2 الأردنية للأنباء موقع اليكتروني http://www.alordonia.com بتاريخ 6|5|2011

وبالنظر إلى كثرة لجان التحقيق النيابية التي شكلها مجلس النواب الحالي والتي تجاوز عددها عشرين لجنة للتحقيق في قضايا يكون احد أطرافها وزيراً إلا انه ولغاية الآن لم يصدر أي قرار بالإدانة أو بالبراءة في أي منها مع مضي وقت طويل على تشكيل بعض تلك اللجان باستثناء قضية الكازينو التي قرر مجلس النواب توجيه الاتهام بها إلى وزير السياحة السابق وأحيل للمحاكمة وعدم اتهام رئيس الوزراء آنذاك.

وفي جلسة مجلس النواب يوم الأربعاء الموافق 15|2|2012 قرر المجلس إحالة القضايا التي تحقق بها لجان المجلس إلى هيئة مكافحة الفساد باستثناء القضية المتعلقة بالفوسفات بحجة أن القضايا المحالة لا تشير إلى وجود شبهة فساد مباشرة إلى وزراء، الامر الذي أثار العديد من النواب حيث أن اغلب هذه القضايا متورط بها وزراء مثل قضايا التحقيق المتعلقة بتفويض الأراضي، وقضية الخصخصة أو ما يسمى بالتحول الاقتصادي، وقضية بيع شركة الكهرباء، وقضية سكن كريم، وقضية بيع الاتصالات الأردنية وإصدار التراخيص لشركات الاتصالات وما يسمى بقضية شركة أمنيه للاتصالات، حيث أن قضايا بهذا الحجم، لايمكن –قانونا ولامنطقا– أن يصدر القرار النهائي بشانها من موظف عادى، بل لابد ان يصدر ممن هو برتبة وزير أو من قبل مجلس الوزراء جميعا.

ولم يتحقق المكتب الدائم لمجلس النواب من القضايا التي تم إحالتها إلى الهيئة وتم طرح الموضوع للتصويت أمام المجلس وأتهم بعض النواب عملية التصويت بأنها شابها التزوير(1). ويرر رئيس مجلس النواب قرار تحويل هذه القضايا، بأنها تسبب إرباكا في العمل لدى المجلس إضافة إلى أنها ليست من اختصاص المجلس التحقيق بها وتم إحالتها إلى هيئة مكافحة الفساد ليتم التحقيق بها

1 النائب حمد الحجايا لقاء معه على قناة جوسات بتاريخ 18|2|2012

من قبلهم وإعادة إحالة القضايا التي تتعلق بالوزراء إلى مجلس النواب[1]. واشار البعض الى صحة هذا القرار المتخذ من قبل المجلس حيث أن التحقيق بهذه القضايا هو من اختصاص هيئة مكافحة الفساد[2].

ومن وجهة نظري انه من الظلم إحالة هذه القضايا إلى الهيئة لتبدأ بالتحقيق بها من جديد، بعد أن شارفت لجان التحقيق النيابية الانتهاء من التحقيق في العديد منها، وكان من الأجدى أن تبقى حتى النهاية وإذا تبين أنها تتعلق بوزراء فيتم إحالتهم إلى القضاء وفقا للتعديلات الدستورية، وإذا كانت تتعلق بغير الوزراء يتم إحالتها إلى الهيئة لاستكمال الإجراءات القانونية[3]. ونشير هنا إلى أن اغلب البرلمانات في العالم تلجأ إلى تشكيل لجان تحقيق في القضايا المهمة نذكر منها على سبيل المثال :-

* فضيحة ووتر جيت : 'سبتمبر 1972م' وقد وافق مجلس الشيوخ في 7 فبراير 1973م على إنشاء لجنة مختارة للقيام بالتحقيق في الانتخابات الرئاسية لعام 1972م إلا أن الرئيس نيكسون رفض المثول أمام هذه اللجنة.

* فضيحة وايت ووتر (الرئيس كلينتون وزوجته هيلاري) : شكل مجلس الشيوخ الأمريكي سنة 1995م لجنة تحقيق لجمع معلومات حول حصول الرئيس كلينتون على قرض مدعوم بشكل غير

---

1 رئيس مجلس النواب في لقاء معه على التلفزيون الأردني الساعة 8,5 مساء بتاريخ 18 |2|2012

2 الدكتور فياض القضاة، عضو هيئة مكافحة الفساد في لقاء معه على التلفزيون الأردني الساعة 8,5 مساء بتاريخ 18 |2|2012

3 الدكتور محمد الحموري وفي مداخلة له في نفس اللقاء يقول ان إحالة القضايا بهذه الطريقة يثير شبهة فساد لدى مجلس النواب فان الهدف من التحقيق بهذه القضايا لدى هيئات المجلس ليس محاكمة أشخاص عاديين وإنما البحث عن فساد لدى الوزراء، وهم الجهة الأقوى في هذا التحقيق نظرا لتمتعهم بالحصانة وعدم تبعيتهم لرئيس معين في عملهم، وليس كباقي الجهات التي لا تتمتع بالاستقلالية.

مشروع من الحكومة قيمته 300 ألف دولار في مشروع وايت ووتر للعقارات في عام 1986م حينما كان الرئيس الأمريكي حاكماً لولاية أركنسو[1].

ثانياً :– طرح الثقة بالحكومة

وضح الدستور كيفية طرح الثقة بالحكومة أو الوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب، على أن تعقد جلسة الثقة في جلسة خاصة تسمى الجلسة الخاصة بطرح الثقة بالحكومة أو بالوزارة، وهذه أيضا لها مبرراتها وشروطها وإجراءاتها الدستورية، فتطرح الثقة بالحكومة عند تشكيلها، بحيث يترتب على كل حكومة أو وزارة تتشكل أن تتقدم ببيانها الوزاري إلى مجلس النواب خلال شهر واحد من تاريخ تشكيلها إذا كان المجلس منعقدا، وإذا كان المجلس غير منعقد يدعى للانعقاد لدورة استثنائية وعلى الوزارة أن تتقدم ببيانها الوزاري خلال شهر من تأليفها[2].

وهذا التعديل الذي جاء بموجب الإصلاحات الدستورية التي تمت على الدستور الأردني حيث كان قبل التعديل اعتماد خطاب العرش بتكليف الحكومة بدلاً من البيان الوزاري في حالة عدم انعقاد المجلس. الأمر الذي كان يجعل الحكومة التي تعتبر خطاب العرش بمثابة بيانا وزاريا لها تتوارى عن تقديم بيانها الوزاري الذي يفصح عن سياسة وبرنامج الحكومة في المرحلة المقبلة لها ويعطيها بعض الحصانة من عدم الحصول على الثقة باعتبار أن خطاب العرش له احترامه في الوسط النيابي والسياسي.

---

1 mostakbaliat.com موقع متخصص بالفضائح الأمريكية تاريخ الزيارة 27|11|2011

2 المواد 53 و 54 من الدستور الأردني وتعديلاته و د. خلف ابراهيم الهميسات و د. خالد موسى سمارة الزعبي، الحياة البرلمانية في الاردن، المرجع السابق ص 68

وبناء على ما تقدم فان البيان الوزاري الذي تتقدم به الحكومة، يتضمن سياستها العامة في المجالين الداخلي والخارجي، وبما أن مجلس النواب يملك الرقابة على أعمال الوزارة، فانه يستطيع أن يعتبر من البيان الوزاري أساسا في محاسبتها والحكم على أدائها من خلال مدى التزام الحكومة بالتقيد بما جاء في البيان الوزاري[1].

وتكون جلسة الثقة بالحكومة أو بالوزارة أو بأي وزير فيها بناءً على طلب رئيس الوزراء، أو بناء على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من البرلمان، ويمكن في هذه الحالة تأجيل طرح الثقة بالحكومة أو الوزارة في مدة أقصاها عشرة أيام بناءً على طلب من الحكومة ولا يحل المجلس خلال هذه المدة[2]. وتحصل الوزارة على الثقة اذا صوتت لصالحها الأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس النواب.

إلا انه يجب التفريق ما بين جلسة طرح الثقة أو منح الحكومة الثقة عند تشكيلها وما بين سحب الثقة من الحكومة والمحاسبة والاتهام الممثلة في الاستجواب النيابي لرئيس الحكومة أو أحد أعضائها إذ إنّ طرح الثقة عند تشكيل الحكومة بمنحها الثقة أو عدم حصولها على ثقة المجلس لا يكون إلا استنادا الى بعض الأمور، ومنها طريقة التشكيل الوزاري وتوزيع الوزارات على الأقاليم أو الأحزاب وشخصية بعض الوزراء ومن الممكن أن يكون هناك البعض من أعضائها الذين سبق لهم المشاركة بوزارات أخرى وقد ثارت حولهم بعض من شبهات الفساد، ولذلك نرى ان على رئيس الوزراء حسن اختيار الوزراء المشاركين في وزارته لضمان إقناع مجلس النواب بمنح حكومته الثقة هذا إضافة

---

[1] د. فيصل شطناوي، النظام الدستوري الأردني، المرجع السابق ، صفحه 281

[2] المادة 53|2 من الدستور الاردني وتعديلاته

إلى البيان الوزاري وما له من أهمية في منح الثقة، وهذه الأسباب وغيرها تكون سببا لعدم منح الثقة للحكومة الجديدة.

وكان لمجلس النواب الأردني سابقة في عدم منح الثقة للحكومة حيث انه لم يمنحها لحكومة سمير الرفاعي عندما شكل حكومته الثالثة في العام 1958 والتي كانت أول حكومة أردنيه أسقطها مجلس النواب آنذاك[1].

أما إعادة طرح الثقة بالحكومة أو سحبها منها فيكون في حالة ما اذا ما شاب عملها أي إخلال أو عدم التزام ببرنامجها الوزاري فيجوز للمجلس طرح الثقة بالوزارة كاملة أو بأحد الوزراء، وهو ما يعد وسيلة فعالة في مكافحة الفساد بكافة أشكاله[2].

فإذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بأحد الوزراء وجب عليه ان يعتزل منصبه ويستقيل، وإذا قرر أيضاً عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل. وهو ما تم تعديله بالتعديلات الدستورية لعام 2011 حيث كان نصها السابق يقتضي في حالة عدم الثقة بالوزارة بأكثرية ثلثي الأعضاء الذي يتألف منهم المجلس وجب عليها أن تستقيل وإذا كانت طرح الثقة يتعلق بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه[3].

---

1 د. خلف ابراهيم الهميسات و د. خالد موسى سمارة الزعبي، الحياة البرلمانية في الاردن، المرجع السابق ص 68 ود. محمد سليم محمد غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للملكة الاردنية الهاشمية، بدون دار نشر، الطبعة الاولى 1985 ص112

2 المادة 54من الدستور الأردني وتعديلاته وللاستزادة راجع د. عادل الحياري، القانون الدستوري، والنظام الدستوري الأردني، عمان، 1992 صفحة 716 وما بعدها

3 المادة 54 من الدستور الأردني وتعديلاته. و د. فيصل شطناوي، مبادىء القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، مرجع سابق ص 268.

وهذه الآلية التي أعطاها الدستور لمجلس النواب تعد من أقوى الوسائل التي تجبر الحكومات بكافة أعضائها وموظفيها بالالتزام بالمحافظة على المال العام وعدم انتشار الفساد بكافة أنواعه في الجهاز الإداري، خوفا من محاسبة النواب لها بسحب الثقة. ويذكر أن مجلس النواب الأردني نجح مرة واحدة في حجب الثقة عن الحكومة وذلك في نيسان عام 1963 حين قرر المجلس بعد مناقشة بيان حكومة سمير الرفاعي حجب الثقة عن تلك الحكومة فقدمت استقالتها للملك[1].

ومن هنا، فإنّ طرح الثقة إنما هو تعبير عن دور البرلمان في تحميل الحكومة ورئيسها ووزرائها المسؤولية السياسية، وهذا هو جوهر النظام البرلماني، أما الاستجواب، فهو سؤال نيابي مغلّظ يحمل معنى المحاسبة والاتهام، وقد يؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أو رئيسها أو أحد الوزراء أمام البرلمان، ولكن الاستجواب في الأصل ليس شرطا وحيدا لتحريك هذه المسؤولية السياسية.

ثالثاً :- اتهام الوزراء

وضع الدستور الأردني صيغة عامة تبين صلاحيات الوزراء ضمن صلاحيات مجلس الوزراء ككل وذلك بعدم تحديدها في النص الدستوري ذاته بل جعل هذه الصلاحيات عن طريق أنظمة يضعها مجلس الوزراء بقوله: (تعين صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء بأنظمة يضعها مجلس الوزراء ويصدق عليها الملك)[2].

---

1 د. خلف ابراهيم الهميسات و د. خالد موسى سمارة الزعبي، الحياة البرلمانية في الاردن، المرجع السابق ص 68 ود. محمد سليم محمد غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للملكة الاردنية الهاشمية، بدون دار نشر، الطبعة الاولى 1985 ص112

2 المادة 45 \ 2 من الدستور الأردني المعدل

وبناء على ما تقدم يتبين أن مسؤولية الوزراء منعقدة فور تعيينهم بموجب الإرادة الملكية السامية إلا أن الصلاحيات والمهام التي يمارسها كل وزير لا بد أن تحدد بموجب نظام ومن هنا كانت الأنظمة الداخلية للوزارات المختلفة التي تبين المهام والصلاحيات التي يمارسها الوزير وبمفهوم النتيجة هي تلك الأنظمة التي تكون أساسا لبيان ما يقوم به الوزير من عمل، إلا أن ذلك لم يمنع المشرع الدستوري من النص دستوريا على ما يمتنع على الوزير القيام به من بعض الأعمال منذ اللحظة الأولى لتوليه الوزارة وحتى نهاية عمله كوزير اذ لا يجوز له أن يشتري أو يستأجر شيئا من أملاك الحكومة ولو كان ذلك في المزاد العلني كما لا يجوز له أثناء وزارته أن يكون عضوا في مجلس إدارة شركة ما، أو أن يشترك في أي عمل تجاري أو مالي أو أن يتقاضى راتبا من أية شركة[1].

من هنا فانه إضافة إلى مسؤولية الوزير أمام مجلس الأمة عن أعمال وشؤون وزارته فان عليه مسؤوليات متعددة، ولكن كيف يتم محاسبة الوزير إذا اخل بمسؤولياته وصلاحياته التي حددها الدستور أولا والقوانين والأنظمة ثانيا. إذ أن ممارسة عمل الوزير لا تكون بلا سند أو مرجعية قانونية.

وقد كانت محاسبة الوزير بموجب المادة (58) من الدستور قبل التعديل تتم عن طريق محاكمته أمام مجلس خاص بمحاكمة الوزراء على أن تكون الجرائم والمخالفات التي يحاكم عنها ناتجة عن تأدية مهامه كوزير. أي أن الوزير يحاكم في حدود صلاحيات ومهام عمله [2]، (ويحاكم الوزراء أمام مجلس عال على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم) [3]. ويطبق المجلس العالي

---

[1] المادة 44 من الدستور الأردني المعدل

[2] د. عصام الدبس، النظم السياسية، المرجع السابق، صفحة 273

[3] المادة 55من الدستور الأردني لعام 1952 قبل التعديل

قانون العقوبات المعمول به في الجرائم المنصوص عليها فيه وتعين بقانون خاص الجرائم التي تترتب عليها مسؤولية الوزراء في الأحوال التي لا يتناولها قانون العقوبات[1].

وجاءت التعديلات الدستورية لعام 2011 بتعديل هذه المادة الدستورية بحيث اصبحت محاكمة الوزراء أمام المحاكم النظامية المختصة في العاصمة.

وأعطى الدستور لمجلس النواب حق إحالة الوزراء إلى النيابة العامة بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس بموجب قرار إحالة مسبب ومبرر وليس بأغلبية الأعضاء الحاضرين. كما أن الدستور الأردني اعتبر الوزير موقوفا عن عمله بعد أن يصدر قرار الاتهام بحقه من قبل النيابة العامة وليس بناء على قرار الإحالة من مجلس النواب[2].

وكما ذكرت فان مجلس النواب قرر في ما يعرف بقضية كازينو البحر الميت التي أثارت الشارع الأردني في حينه ضد الحكومة وتم التحقيق بها من قبل مجلس النواب الأردني واتهام احد الوزراء بها في ذلك الوقت[3].

وبموجب هذه التعديلات الدستورية نلاحظ أن المشرع الأردني قد سحب الصلاحية من مجلس النواب باتهام الوزراء كما كان في السابق وحصر صلاحيته بقرار الإحالة ومن الممكن أن يكون هذا القرار لمجرد وجود شبهة بالجرائم الجائز مساءلته عنها دستوريا وهي الناتجة عن تأدية وظيفته.

وما يهمنا في هذا المجال هي مرحلة ما قبل المحاكمة المتعلقة ببحث وتقصي الجرائم حيث أن الواقع العملي للمحاكمات في المحاكم يجعل من الضابطة العدلية ومساعديها صاحبة الصلاحية

---

[1] المادة 58 من الدستور الأردني لسنة 1952 قبل التعديل

[2] المادة 56 و 57 من الدستور المعدل

[3] www.assawsana.com/portal/newsshow.aspx?id=44817 تارخ الزيارة 20|2|2011

في التحري عن الجرائم الواقعة من وعلى الأشخاص والأموال وإحالة الاظناء أو المتهمين إلى المحاكم المختصة، وتمثيل المجتمع في المحاكمة عن طريق تقديم الأدلة والبينات وطلب الإدانة، وهنا يثور التساؤل عن الجهة المختصة بالتحري عن جرائم الوزراء وجمع الأدلة. وبالنظر إلى هيئات التحقيق التي تشكل من مجلس النواب نرى أنها في الأغلب ليست من المتخصصين والقانونيين لتتمكن من البحث والتحري وسماع الأقوال وضبط المحرزات لتعتبر دليلاً قانونيا يعتد به أمام المحاكم النظامية.

وعليه فمن باب أولى إعطاء هذه الصلاحية لجهة متخصصة في التحقيق مع الوزراء وسماع أقوالهم وضبط الأدلة وإجراء الكشوفات وكل ما يتعلق بالإجراءات المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية ومن ثم إحالة هذه الأدلة إلى مجلس النواب للتصويت عليها بأغلبية الأعضاء وإحالة الوزير المعني إلى النيابة العامة للسير بالمحاكمة حسب الأصول.

وبالتدقيق في التعديلات الدستورية نرى أن المشرع الدستوري قد ألغى المواد الخاصة بتشكيل المجلس العالي، كما ألغى المادة 58 من الدستور سابقة الذكر والتي نصت على تطبيق قانون العقوبات الأردني النافذ إذا كانت الجريمة مما اشتمله قانون العقوبات من نصوص، أما إذا كان الجرم المنسوب للوزير مما لا نص فيه في قانون العقوبات، فيتم تعيين الجريمة أو الجرائم بقانون خاص لهذه الغاية.

وبإلغاء نص هذه المادة يكون المشرع الدستوري قد اسقط نصا دستوريا هاما في محاسبة ومساءلة الوزراء فيما يتعلق بالجرائم غير المنصوص عليها في قانون العقوبات الأردني ولم يعالجها بموجب التعديلات الجديدة لعام 2011. ويلاحظ من خلال هذه الدراسة أن هناك العديد من الجرائم المتعلقة بالفساد غير مشمولة في قانون العقوبات، ونشير هنا على سبيل المثال ما يتعلق بجريمة استثمار الوظيفة وإساءة استعمال السلطة حيث جاء النص عليهما في المادتين 176 و 182 من

قانون العقوبات إلا أنهما لا تغطيان الحالتين واجبتي التجريم الواردتين في الفقرتين أ و ب من المادة 18 من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد[1].

حيث أن استثمار الوظيفة الواردة في المادة 176 من قانون العقوبات تتطلب لوقوعها حصول المنفعة وان تكون هذه المنفعة من معاملات الإدارة التي ينتمي إليها هذا الموظف وليس مجرد استغلال النفوذ الوظيفي (الذي لم يعالجه المشرع الجزائي) للحصول على ميزة غير مستحقة من أي إدارة أو سلطة عمومية لمجرد وعده بأي ميزه غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها. وبالنسبة لجريمة الرشوة فان المشرع الجزائي في قانون العقوبات الأردني قد اشترط لحصول الرشوة قيام الموظف بعمل حق أو غير حق بحكم وظيفته[2]. وما يقصد به هنا قيام الموظف بالعمل بنفسه بان طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليقوم بعمل حق بحكم وظيفته أو ليعمل عملاً غير حق أو ليمتنع عن عمل كان يجب أن يقوم به بحكم وظيفته . وهو ما يوجد الصعوبة في إثبات واقعة الرشوة بالنسبة للوزراء وكبار الموظفين، وهذه النصوص لا تتوافق مع ما ذهبت إليه الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.

وعلى ذلك فأرى ان على المشرع إعادة النظر بالتشريعات الجزائية والمالية بما يتوافق مع نصوص الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد كونه تم المصادقة عليها وانضمام الأردن مما يجعل هذه الاتفاقية واجبة وملزمة التطبيق.

---

[1] دراسة حول مواءمة التشريعات الأردنية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، هيئة مكافحة الفساد – الأردن في 15 سبتمبر، 2011

[2] المواد 170 و 171 و172 و 173 من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 وتعديلاته وراجع أيضا تمييز جزاء 15 /68 منشورات عدالة

الفصل الثالث

دور هيئة مكافحة الفساد في مكافحة الفساد

انسجاما مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المصادق عليها بتاريخ 24 شباط 2005 بموجب القانون رقم 28 لسنة 2004 وتنفيذا لمتطلبات هذه الاتفاقية، ولوجود الإرادة السياسية في القضاء على الفساد ومحاربته، لما فيه من أثار هدامة على جميع جوانب الحياة في الأردن، فقد صدرت إرادة ملكية بتاريخ 26 حزيران 2005، موجهة إلى الحكومة الأردنية لإصدار قانون يتم بمقتضاه إنشاء هيئة مستقلة لمكافحة الفساد، تضطلع بالتنسيق مع الجهات المعنية بتنفيذ إستراتيجية عامة لمكافحة الفساد والوقاية منه بشكل مؤسسي(1). وعليه فقد صدر قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006، والذي نص على اختصاصات الهيئة، وبين أهدافها، وحدد الأفعال التي تعد فساداً.

وبموجب هذا القانون، فقد تأسست الهيئة عام 2006م، وهي تتمتع بشخصية اعتبارية، ذات استقلال مالي وإداري، كما تتمتع الهيئة في ممارسة مهامها وأعمالها بحرية واستقلالية، دون أي تأثير أو تدخل من أي جهة كانت، وقد باشرت الهيئة عملها بتاريخ 2007/3/19، وتهدف إلى مكافحة الفساد، وتجفيف منابعه، والوقاية منه. وتعزيز مبادئ النزاهة بالمجتمع، وترسيخ ثقة الناس بالمؤسسات الوطنية، من خلال تطوير وتنفيذ سياسات فعالة لمكافحة الفساد، وكشف مواطنه بجميع أشكاله، للحد من انتشاره في المجتمع، من خلال تفعيل الثقافة المجتمعية الرافضة للفساد، ووضع آليات عمل وإستراتيجيات فعالة قادرة على كشف الفساد، والتعاون والتنسيق مع جميع الجهات المحلية والإقليمية

---

1 التقرير السنوي الصادر عن هيئة مكافحة الفساد لعام 2010، موقعها الالكتروني http://www.jacc.gov.jor

والدولية لاتخاذ الإجراءات اللازمة للوقاية منه والقضاء عليه[1]. وفي سبيل تحقيق هذه الأهداف بدأت الهيئة بإتباع منهاج عمل لديها يتمثل في التحري عن الفساد الإداري والمالي بجميع أشكاله وذلك إما بالاخبارات التي تصل إليها بشتى الوسائل من خلال الإعلام، الشكاوى، الاخبارات، المخبرين. . وغيرها من الوسائل، وتبدأ بجمع الأدلة والمعلومات والتحقيق بها من قبل احد محققي الهيئة، والذي ينسب فيما إذا كان هناك شبهة فساد ام لا، وترفع إلى رئيس القسم المختص الذي بدوره يقوم بالتدقيق والتنسيب إلى مدير الدائرة حيث ترفع إلى مجلس الهيئة ليتم التصويت على نتيجة التحقيق، ويتخذ القرار بالأغلبية إما :-

أ – الحفظ لعدم ثبوت شبهة فساد، ويكون ذلك بعد التحري والتأكد من عدم وجود ما يدل على أي شكل من أشكال الفساد في القضية المعروضة أمام الهيئة، ويتخذ هذا القرار من قبل أعضاء مجلس الهيئة.

ب – الإحالة إلى الجهة المختصة، مثل ديوان المظالم، أو إبلاغ المشتكي بمراجعة المحكمة المختصة كون القضية لا تعد فعلاً من أفعال الفساد، مثل قضايا الاحتيال التي لا يكون فيها أموال عامة، أو موظف عام، أو دور للإدارة العامة في القضية.

ج – الإحالة إلى مدعي عام هيئة مكافحة الفساد حيث يعمل على مرتب الهيئة أربعة مدعين عامين[2]. والقرارات الصادرة من قبلهم خاضعة لرقابة النائب العام[3]. وإذا تبين بنتيجة التحري أو

---

1 التقرير السنوي لعام 2010 المرجع السابق تاريخ الزيارة 2|11|2011

2 مقابلة أجريتها مع رئيس قسم التحقيق في هيئة مكافحة الفساد بتاريخ 28 | 11 | 2011 والدكتور فياض القضاة، عضو مجلس هيئة مكافحة الفساد، في مقابلة معه على التلفزيون الأردني بتاريخ 28|2|2012 الساعة التاسعة مساء

3 من الامثلة على ذلك قيام النائب العام بفسخ القرار الصادر عن مدعي عام هيئة مكافحة الفساد القاضي بمنح محاكمة رجلي أعمال من الشركة المتحدة القابضة وقرر اتهامهما بجريمة الرشوة، جريدة الرأي 2|2|2012 http://www.alrai.com

التحقيق أن الإخبار الوارد إلى الهيئة كان كاذباً أو كيدياً يتم تحويل مقدمه إلى الجهات القضائية المختصة وفقاً للأصول القانونية المتبعة.

2- ملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القانون وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر وطلب كف يده عن العمل من الجهات المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية إذا لزم، وتعديل أي من تلك القرارات أو إلغائها وفق التشريعات السارية المفعول. وعليها أن تصدر قرارها في موعد أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ بدء إجراءات التحقيق والتحري في الشكوى[1]. وفي قرار حديث لمحكمة العدل العليا أكدت فيه صلاحية الهيئة إصدار قرارات بالحجز على الأموال المنقولة وغير المنقولة واعتبرت أن مثل هذا الإجراء يعتبر الطعن فيه من اختصاص المحاكم النظامية[2]. وفقا لما ورد في المادة السابعة من قانون هيئة مكافحة الفساد.

ونظرا لأهمية دور هذه الهيئة بوصفها جهة متخصصة في مكافحة الفساد نخصص هذا الفصل للبحث فيها ونقسمه إلى مبحثين نوضح في أولهما اختصاصات هذه الهيئة ونبحث في ثانيها دور الهيئة في مكافحة الفساد.

---

1 المادة 7 من قانون الهيئة والتقرير السنوي للهيئة لعام 2010، ومن خلال مقابلة أجريتها مع الدكتور عبد الرزاق بني هاني، نائب رئيس الهيئة. بتاريخ 28|11|2011

2 قرار عدل عليا رقم 26 |2011 غير منشور صادر في الدعوى رقم 235 |2011

المبحث الأول

اختصاصات هيئة مكافحة الفساد

يتمثل دور الهيئة الوقائي في مكافحة الفساد برسم السياسات العامة لسبل مكافحة الفساد، الذي يتخلل أنظمة الإدارة، ووضع الدراسات والخطط اللازمة من خلال تنظيم تقارير سنوية تتعلق بقضايا الفساد، وإعطاء المحاضرات وعقد الندوات ودراسة الاتفاقيات المتعلقة بمكافحة الفساد، والتنسيق مع الهيئات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد.

كما أن الهيئة تعمل على دراسة التشريعات المتعلقة بالفساد والتوصية بموائمة التشريعات مع الاتفاقيات الدولية، ولتحقيق أهداف الهيئة فقد تم وضع هيكل تنظيمي يتوافق مع قانونها ويعمل على توزيع العمل فيها ومنها قسم خاص بالدراسات والتثقيف والتوعية، لإعداد الدراسات الخاصة بالفساد والاتفاقيات الدولية المتعلقة به، ووضع خطة للوصول إلى كافة أطياف المجتمع الأردني للتوعية بخطورة الفساد على المجتمع والتعريف بحرمة المال العام، ومن النشاطات التي قامت بها الهيئة ممثلة بقسم التوعية، الاجتماع بأئمة وخطباء المساجد وتوجيههم وتعريفهم بمخاطر الفساد وضرورة التعرض إليه في الخطب والدروس في المساجد. وإعطاء الدورات التوعوية والمحاضرات في الجامعات والمدارس في مختلف أنحاء المملكة، محاولة الوصول إلى كافة شرائح المجتمع.

وطبقاً لما قاله نائب رئيس الهيئة فان الهيئة تعمل على إدخال موضوع الفساد وأثاره وسبل مكافحته ضمن المناهج التي تعنى بالتربية الوطنية في الجامعات[1].

---

[1] د. عبد الرزاق بني هاني. نائب رئيس هيئة مكافحة الفساد. في مقابلة شخصية أجريتها معه بتاريخ 2011|11|28

وحدد المشرع الأردني اختصاصات هيئة مكافحة الفساد من خلال قانونها رقم 62 لسنة 2006 الذي حدد لها هذه الاختصاصات والمهام وبين الجرائم التي تعد فساداً، ووفقا لطبيعة اختصاصات الهيئة فإننا في هذا المبحث سنقسم اختصاصها في مطلبين الأول منهما الاختصاص الشخصي والمادي والثاني الاختصاص الموضوعي.

المطلب الأول

الاختصاص الشخصي والمادي

بالنظر إلى اختصاص الهيئة حسب ما ورد في قانونها فإننا نلاحظ ان سريان أحكام قانون الهيئة من حيث الأشخاص يتمثل في نطاق الموظف العام وذلك لملاحقة مرتكب الأفعال التي تعد فسادا، وعلى صعيد الاختصاص المادي فانه يتعلق بالمال العام محل هذه الأفعال، وبناء على ذلك سنوضح هذا الاختصاص من خلال التعريف بالموظف العام والمال العام وكما يلي :-

1- الموظف العام

من خلال تدقيق نصوص المواد الناظمة للجرائم التي تعد فساداً بموجب قانون الهيئة ، تاتي جريمة الاختلاس وهي قيام الموظف العام أو من في حكمه من العاملين في البنوك أو مؤسسات الإقراض المتخصصة أو الشركات المساهمة العامة، بأخذ نقود أو أموال أو أشياء أخرى تقوّم بالمال خاصة بالدولة أو لأحد الأشخاص كانت قد سلمت له لإدارتها أو جبايتها أو حفظها بسبب وظيفته فقام بإدخالها في ذمته والاستيلاء عليها[1].

---

1 د. نائل عبد الرحمن، الاختلاس دراسة تحليلية مقارنة- دار الفكر للنشر والتوزيع – طبعة 1 – عام 1992 – صفحة 6، والمادة 174 من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 وتعديلاته

فمن حيث صفة الجاني فلا يمكن تصور وقوع هذه الجريمة إلا من قبل موظف عام، أو من في حكمه من الموظفين العاملين في البنوك أو الشركات المساهمة العامة أو مؤسسات الإقراض المتخصصة والذي أعطى هيئة مكافحة الفساد صلاحيات أوسع في فرض رقابتها على القطاع الخاص، فتعريف الموظف في جرائم الاختلاس نفس معناه في جرائم الرشوة باستثناء المكلف بمهمة رسمية كالمحكم أو الخبير أو السنديك حيث يعتر موظفا في جرائم الرشوة دون جرائم الاختلاس.

وقد اشترطت المادة (174|1) من قانون العقوبات الأردني أن تكون صفة الجاني في جريمة الاختلاس (موظفا عاما) حيث نصت على أن " كل موظف عمومي ادخل في ذمته ما أوكل إليه بحكم الوظيفة أمر إدارته أو جبايته أو حفظه من نقود وأشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس، عوقب بالإشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة قيمة ما اختلس ".

ومن خلال ما تقدم يكون المشرع في جريمة الاختلاس مثلاً، قد اعتبر بعض الأشخاص بمثابة الموظف حكما حينما جعلها تشمل بعض الأشخاص خارج فئة مفهوم الموظف العام كالعاملين خارج أجهزة الدولة وذلك من خلال نص الفقرة الثانية من المادة 174 من قانون العقوبات بقولها " كل من اختلس أموالا تعود لخزائن أو صناديق البنوك أو مؤسسات الإقراض المتخصصة أو الشركات المساهمة العامة، وكان من الأشخاص العاملين فيها (كل منهم في المؤسسة التي يعمل بها)..". اما على صعيد التشريع، فقد اشار الدستور الأردني إلى الموظف العام من خلال ما ورد في المادة (76) والتي اشارت إلى الموظف العام من خلال تعريفها للوظيفة العامة[1].

وفي قانون العقوبات الأردني ورد تعريف الموظف العام في الباب الثالث الخاص بالجرائم التي تقع على الإدارة العامة في المادة 169 حيث نصت على انه " يعد موظفاً بالمعنى المقصود في هذا

1 د. نواف كنعان، القانون الاداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، صفحة 28

الباب (كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة) ". ونلاحظ هنا أن المشرع الجزائي توسع في تعريف الموظف العام عما هو عليه في القانون الإداري، وعلة هذا التوسع هو حماية أموال الدولة أو غيرها مما هو في حكمها من أن يعبث به احد التابعين لها سواء بأخذه لنفسه أو بتسهيل سلبه من الغير. وكذلك حماية الموظفين العموميين مما قد يرتكب بحقهم اثناء أو بسبب أداءهم لوظائفهم.

كما عرفت المادة (2أ) من نظام الخدمة المدنية (1) الموظف العام بانه الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المُعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً. ونصت المادة الثالثة من النظام ذاته على إن تسري أحكام هذا النظام على الموظفين المدرجة وظائفهم ورواتبهم في جدول تشكيلات الوظائف لأي من الدوائر التي تخضع لإحكام هذا النظام، وعلى موظفي أي مؤسسة رسمية عامة ليس لها نظام موظفين خاص بها ولهذه الغاية يمارس مجلس إدارتها صلاحيات مجلس الوزراء المقررة في هذا النظام ويمارس رئيس المجلس صلاحيات الوزير والمدير العام صلاحيات الأمين العام الواردة فيه[2].

لقد قسمت المادة الثانية من هذا النظام الموظفين إلى قسمين موظفين دائمين وهم الذين يعينون بوظائف دائمة ذات درجات محدده في جدول تشكيلات الوظائف وموظفين بعقود وهم الذين يعينون

---

1 المادة 2 من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته

2 المادة 3 من نظام الخدمة المدنية الحالي رقم 30 لسنة 2007 وتعديلاته

بعقود في وظائف مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف بما في ذلك المعينين على حساب المشاريع، أو على حساب رواتب الموظفين المنفكين عن العمل.

وهذا التعريف كان أكثر تحديدا" وشمولا" من تعريف الموظف العام في أنظمة الخدمة المدنية السابقة حيث ادخل الموظف بعقد أو الموظف غير المصنف واخرج منه العامل الذي يتقاضى أجرا" يوميا"[1].

وهذا التعريف للموظف العام في القانون الإداري تعريف ضيق، فقد اشترط صدور قرار من المرجع المختص بتعيين هذا الموظف في وظيفة مدرجة على جدول تشكيلات الوظائف الصادرة بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر، إلا أن محكمة التمييز الأردنية قررت انه وان كان الموظف قد عين بقرار صدر باطلاً فان ذلك لا يحول دون معاقبته بجرم الاختلاس فجاء بالقرار " إن تعديل وصف التهمة المسندة للمتهم من جناية الاختلاس إلى جنحة إساءة الائتمان بداعي أن قرار تعيينه صدر باطلاً مخالف لمدلول نص المادة 174 من قانون العقوبات لأنه من غير المعقول أن يفلت شخص من العقاب على ذلك الجرم[2].

وتطرقت محكمة العدل العليا في أحكام متعددة لها لمن يعتبر موظف عام أم لا فقد عرفت الموظف العام بانه (كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام)، وعرفته بالقول " هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام يديره احد أشخاص القانون العام ". وهذا التعريف ينسحب على موظفي المرافق العامة التي تديرها

---

1 الدكتور سليمان سليم بطارسه – نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية (النظرية والتطبيق) الطبعة الأولى 1997 صفحة 43

2 د. كامل السعيد، شرح قانون العقوبات الأردني، القسم الخاص، بدون دار نشر، عام 1991، صفحة 496

الدولة ممثله بسلطاتها الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، كما ينسحب أيضا" على موظفي المؤسسات العامة الاداريه والمؤسسات المعتبرة من أشخاص القانون العام[1] .

واشترطت محكمة العدل العليا ثلاثة شروط لاعتبار الشخص موظفا عاما :-

الأول: التعيين من المرجع المختص

الثاني: القيام بعمل دائم، والديمومة هنا تعود للوظيفة وليس للموظف، فمتى كان الشخص يشغل وظيفة على الاستمرار، بحيث لا تنفك عنه إلا بالوفاة أو الاستقالة أو العزل، فانه يعتبر موظفا عاماً.

الثالث: أن يكون العمل في خدمة مرفق عام، تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام بطريقة الاستغلال المباشر [2].

أما قانون الجرائم الاقتصادية[3] فقد اعتبر في حكم الموظف العام (كل موظف أو مستخدم أو عامل معين من مرجع مختص في المؤسسات الرسمية العامة والوزارات والدوائر ومجلس الأعيان والنواب والبلديات والمجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة، والنقابات، والاتحادات، والجمعيات، والنوادي، والبنوك، والشركات المساهمة العامة، ومؤسسات الإقراض المتخصصة، وأي جهة ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة).

وقد ذهبت محكمة التمييز الأردنية إلى ما ذهب إليه المشرع الجزائي من توسع في تعريف الموظف العام، فاعتبرت موظفا عاما كل من موظفي البلديات وأفراد الأمن العام، وموظف الملكية

---

1 الدكتور نوفان العقيل العجارمه، سلطة تأديب الموظف العام، عمان دار الثقافة 2007 الطبعة الأولى – الإصدار الأول 2007 صفحه 29

2 عدل عليا رقم 2|73 مجلة نقابة المحامين لسنة 1973، عدد 708 ص 962 ومنشور مركز عدالة

3 قانون الجرائم الاقتصادية رقم 11 لسنة 1993 المواد 2 و3

الأردنية، وموظفي المجلس القروي باعتباره مؤسسة عامة على انه شخص معنوي انشىء بمقتضى قانون لإدارة مرفق عام، ويدخل في عداد الموظف العام، الذي يعمل في وزارة المواصلات بأجرة يومية لبيع الطوابع واستيفاء رسوم البرقيات[1].

ويعتبر بحكم "الموظف العام" لغايات تطبيق أحكام قانون الجرائم الاقتصادية رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة المساهمة العامة وكل موظف أو مستخدم أو عامل معين فيها وكل من كلف بخدمة عامة فيها سواء بأجر أم لا. ولذلك فان الجرائم المرتكبة من قبل أي من هؤلاء تعتبر جرائم مرتكبة من قبل موظف عام لغايات تحقق شروط المسؤولية الجزائية[2].

ونشير هنا إلى أن المشرع الأردني في قانون هيئة مكافحة الفساد اخرج من اختصاصها الأشخاص الذين يستوجب الدستور أو التشريعات ذات العلاقة، شكلا أو إجراءات خاصة للتحقيق معهم أو ملاحقتهم قضائيا"[3] بالنسبة لجميع الجرائم التي تنعقد صلاحية التحقيق فيها للهيئة. ومن أولئك الأشخاص ضباط وأفراد القوات المسلحة الأردنية، وضباط وأفراد الأمن العام والدرك والدفاع المدني وغيرهم من موظفي السلك العسكري الذين تطبق عليهم قوانين خاصة بهم مثل قانون العقوبات العسكري وقانون الأمن العام[4].

---

1 تمييز جزاء رقم 1018 | 99 مجلة نقابة المحامين صفحة 1013 لسنة 2002، ومنشورات مركز عدالة

2 أ.د. فياض القضاة، عضو مجلس هيئة مكافحة الفساد، مقال بعنوان الفساد في القطاع الخاص: أساليبه ووسائل الحد منه

منشور في عمون الالكترونية http://www.ammonnews.net/ بتاريخ 30 | 11| 2011

3 المادة 6 من قانون هيئة مكافحة الفساد

4 المادة 176|2 من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 وتعديلاته

كما أن قانون الهيئة لم يدخل في اختصاصها التحقيق مع الوزراء العاملين والسابقين وبقي هذا الإجراء من اختصاصات مجلس النواب كما ذكرنا في الفصل السابق. مما يشكل عقبة كبيرة في عمل الهيئة حيث أصبح من الصعب طلب أي وزير لمجرد سماع أقواله[1].

وينسجم تعريف الموظف العام الوارد في المادة الثانية من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مع ما جاء في تعريف الموظف العام الوارد في قانون العقوبات وقانون الجرائم الاقتصادية، إلا أن الموظف العمومي الأجنبي غير مغطى في التشريع الأردني وكذلك موظف المؤسسة العمومية ويستوجب تعديل التشريعات بما يتفق و بنود الاتفاقية[2].

ومن هنا فانه يتضح مدى اتساع اختصاص هيئة مكافحة الفساد في ملاحقة مرتبكي افعال الفساد، كون المشرع اخذ بالمفهوم الواسع في تعريف الموظف العام لغايات تطبيق قانون هيئة مكافحة الفساد ، ولم يتقيد بالمفهوم الضيق للموظف العام في نظام الخدمة المدنية، الذي التزمته محكمة العدل العليا، وهو ما يوفر الحماية لأموال الدولة من العبث ويوسع النطاق الشخصي لاختصاص هيئة مكافحة الفساد، ليشمل العاملين في اغلب الجهات الادارية العامة بما يؤدي إلى عدم إفلات كل من يعتدي على أموال تلك الجهات من العقاب، مما يفرض حماية على الاقتصاد الوطني، وتعزيز ثقة الجمهور بالتعامل معها.

---

1 د. عبد الرزاق بني هاني. نائب رئيس هيئة مكافحة الفساد. في مقابلة شخصية أجريتها معه بتاريخ 2011|11|28

2 دراسة مواءمة بين التشريع الأردني واتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، منشور على موقع هيئة مكافحة الفساد http://www.jacc.gov.jor

2- المال العام

يعرف المال العام بأنه كل مال مملوك للدولة أو احد أشخاصها المعنوية _ سواء كانت إقليميه أو مرفقيه – سواء كان هذا المال عقارا" أم منقولا"، وتم تخصيصه لتحقيق المنفعة العامة بموجب قانون أو نظام أو قرار إداري صادر عن الوزير المختص [1] وهو ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين.

أما المشرع الأردني فقد استخدم اصطلاح الأموال العامة في أكثر من تشريع، ففي الدستور الأردني بالرغم من انه لم يورد نص صريحا" حول التفريق بين الأموال العامة والأموال الخاصة إلا انه أورد في المادة الحادية عشر منه بأن " لا يستملك ملك احد إلا للمنفعة العامة وفي مقابل تعويض عادل حسبما يعين القانون. .. ونص في المادة 76 منه (.... ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات. ..) [2].

أما في القانون المدني فان المشرع أورد نصا خاصا جاء فيه (تعتبر أموالا" عامه جميع العقارات والمنقولات. .التي تكون مخصصه للمنفعة العامة. ..)[3].

ولقد نص المشرع الأردني في قوانين المؤسسات العامة على اختلاف أنواعها على أن أموالها تعتبر أموالا" عامه على اختلاف أنواعها وتخضع للقواعد والأحكام المتعلقة بالأموال العامة وعلى ذلك فان محكمة العدل العليا قضت بأنه لا يشترط لاعتبار المؤسسة العامة _ بالإضافة إلى اشتراط أن

---

1 الدكتور سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثالث، أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، دار الفكر العربي _ القاهرة، سنة 1979 صفحة 80

2 المادة (11) والمادة 76 من الدستور الأردني لعام 1952وتعديلاته

3 المادة (60) فقره1 _ 2 من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976

يكون لها شخصية اعتباريه مستقلة ماليا" وإداريا" _ أن تكون أموالها أموالا" عامة تتبع في حساباتها نفس القواعد المقررة بشأن أموال الدولة. ... [1].

وتختص هيئة مكافحة الفساد بما ورد في قانونها والذي ادخل ضمن اختصاصاتها الجرائم الاقتصادية وفقا لنص المادة (5|ج) من قانون الهيئة. وتشمل الجرائم الاقتصادية التي اعتبرها القانون بأنها أية جريمة يكون محلها "المال العام". ووفقا للمادة الثانية من قانون الجرائم الاقتصادية يعتبر "المال المملوك" أو " الخاضع لإدارة أو لإشراف " الشركات المساهمة العامة "مالا عاما"، مما يجعل من الجرائم الواقعة عليه " جرائم إقتصادية " تدخل في إختصاص هيئة مكافحة الفساد. ويمتد هذا التعريف للمال العام ليشمل أيضا (إضافة إلى الجهات الأخرى المعددة في المادة 2/ب من قانون الجرائم الاقتصادية) المال المملوك أو الخاضع لإدارة أو إشراف "مؤسسات الإقراض المتخصصة".

وقضت محكمة التمييز انه (عرفت المادة الثانية من قانون الجرائم الإقتصادية الموظف بقولها (أ- تشمل كلمة موظف لأغراض هذا القانون كل موظف أو مستخدم أو عامل معين من المرجع المختص بذلك في أية جهة من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (ب) ونصها كما يلي (تشمل عبارة الأموال العامة لأغراض هذا القانون كل مال يكون مملوكاً أو خاضعاً لإدارة أي جهة من الجهات التالية أو لإشرافها: ...النقابات والإتحادات والجمعيات والنوادي. ......إذا كان الطاعن يعمل كاتباً في جمعية موظفي مؤسسة الموانئ وأنه وخلال عمله هذا أدخل بذمته مبلغ (149363) ديناراً من أموال الجمعية عن طريق تزوير الشيكات وسندات التسليم وسندات القبض والفواتير وبدس كتابات غير صحيحة في قيود ودفاتر الجمعية فإن ما قام به من أفعال يشكل كافة أركان وعناصر جريمة الإختلاس المنصوص

1 عدل عليا، قرارها رقم 12/15، مجلة نقابة المحامين، سنة 1985، صفحه 56 .

عليها في المادة 174/ 3 من قانون العقوبات وبدلالة المادتين 2 و3 من قانون الجرائم الإقتصادية رقم11 لسنة 93 وتعديلاته)[1].

ويلاحظ ان المشرع هنا قد وسع مفهوم المال العام، ليشمل أموالا لا تعد وفقا لمفهوم القانون الإداري أموالا عامة، مثل أموال النقابات والجمعيات والاتحادات والنوادي، وذلك لإضفاء الحماية القانونية اللازمة لهذه الأموال تجاه أي جرائم يمكن ان تقع ضدها وحسنا فعل.

المطلب الثاني

الاختصاص الموضوعي لهيئة مكافحة الفساد

في هذا المطلب سنتناول الاختصاص الموضوعي للهيئة للبحث في أهم الجرائم التي تدخل في اختصاصها والتي تبدأ بالبحث والتحري عن الفساد وجمع الأدلة وإحرازها وسماع الأقوال وكل ما يتعلق باختصاص مساعدي الضابطة العدلية ضمن القضايا الداخلة في اختصاصاها، والسير بالإجراءات القانونية لحين توديع القضية للقضاء مثل إلقاء الحجز التحفظي على أموال المتهم المنقولة وغير المنقولة كما ذكرنا سابقاً ، والإجراءات الإدارية التي خولها إياها القانون، مثل كف يد الموظف عن العمل ووقف راتبه وعلاواته وملاحقة كل من يخالف أحكام قانون الهيئة فيما يخص الجرائم التي تعد فساداً[2].

---

1 محكمة تمييز جزاء رقم 762 /2004 (هيئة خماسية) تاريخ 11/8/2004 منشورات مركز عدالة.

2 المادة 7 من قانون هيئة مكافحة الفساد .

وبياناً للأفعال التي تعد فساداً والتي تدخل في اختصاصات الهيئة فان القانون حدد وفي المادة الخامسة منه تلك الأفعال التي تدخل في نطاق اختصاص الهيئة وتعد فساداً وسنبين تالياً اهم تلك الافعال على النحو التالي[1]:

1- :- جريمة الرشوة

تقوم جريمة الرشوة على ثلاثة أركان: الركن القانوني او الركن الشرعي المتمثل في النص القانوني الذي ينص على الجريمة ويحدد عقوبتها، والركن المادي ويتمثل في السلوك الجرمي والعنصر المفترض المتعلق بالصفة الخاصة للمرتشي، ومحل أو موضوع الجريمة والنتيجة الجرمية والعلاقة السببية، ثم الركن المعنوي أو القصد الجنائي. ونص المشرع على جريمة الرشوة في قانون العقوبات الأردني في المواد (170 – 173) وهو ما يمثل الركن القانوني لهذه الجريمة. ومن خلال تلك النصوص فانه يمكن تعريف جريمة الرشوة بأنها إتجار بأعمال الوظيفة تقتضي وجود شخصين موظف أو مستخدم يطلب أو يقبل عملا أو وعدا به، مقابل قيامه بعمل أو امتناعه عن عمل من أعمال وظيفته، ويسمى مرتشيا وصاحب المصلحة يسمى راشيا إذا قبل أداء ما يطلبه الموظف أو تقدم بالعطاء فقبله الموظف. وعلى ذلك تكون العبرة في جريمة الرشوة بسلوك الموظف لا بسلوك الطرف

---

1 المادة (5) من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006 نصت على :-

يعتبر فساداً لغايات هذا القانون ما يلي:

أ- الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته.

ب- الجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته.

ج-الجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم (11) لسنة 1993 وتعديلاته.

د- كل فعل، أو امتناع، يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.

هـ- إساءة استعمال السلطة خلافاً لاحكام القانون.

و- قبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقاً او تحق باطلاً.

ز-جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة.

الآخر[1]. فالرشوة فعل يرتكبه موظف عام أو شخص ذو صفة عامة عندما يتجر بوظيفته، أو بالأحرى يستغل السلطات المخولة له بمقتضى هذه الوظيفة، وذلك حين يطلب لنفسه أو لغيره أو يقبل أو يأخذ وعدا أو عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته أو يمتنع عن ذلك العمل أو للإخلال بواجبات الوظيفة. ولا ريب في ان الرشوة تعد من اخطر أنواع الفساد الذي تبتلي به الادارة العامة، وينخر جهاز الحكومة، ويعيق القائمين عليه عن تسيير مصالح الناس وتدبير شؤونهم، فهو _بحق_ مفسدة للإدارة[2].

وقد يتوافر في الرشوة ما يسمى بالمستفيد وهو شخص يعينه المرتشي أو يوافق على تعيينه للحصول على الفائدة أو العطية موضوع الرشوة. وقد يساهم هذا المستفيد في جريمة الرشوة، بفعل من أفعال الاشتراك فيعتبر شريكا فيها، وتستلزم جريمة الرشوة لقيامها توافر شرط مفترض يمثل الصفة الواجب توافرها في الجاني، وركنين هما ركن مادي وهو النشاط الإجرامي الذي يتحقق به في نظر القانون معنى الإتجار بالوظيفة واستغلالها، وركن معنوي، وهو القصد الجنائي[3].

ويلزم أن تتوافر صفة الوظيفة العامة وقت ارتكاب الرشوة. فالجريمة لا تقوم إذا لم يكن الفاعل وقت إتيانه الفعل المادي فيها موظفا عاما أو من يعتبرون في حكمه وفقا للمادة 170 عقوبات. وإذا ما توافرت الصفة وقت ارتكاب الجريمة فليس بشرط أن تستمر إلى وقت اكتشافها أو تحريك الدعوى فيها[4].

---

1 د/محمود محمود مصطفى: شرح قانون العقوبات، القسم الخاص. مطبعة جامعة القاهرة 1975 ص 348

2 الدكتور محمود محمد معابره، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، المرجع السابق، صفحة 189

3 د/أحمد فتحي سرور: الوسيط في قانون العقوبات. القسم الخاص ص 155

4 د/عبد العظيم مرسي وزير: جرائم المصلحة العامة، 1989م. بدون دار نشر ص 264

ولكون جريمة الرشوة تقتضي في طبيعتها وجود طرفين، الراشي والمرتشي، وقيام إيجاب وقبول، والتقائهما لتعتبر الجريمة قد تمت، فإنه يترتب على هذا أن مجرد الطلب من جانب المرتشي، أو العرض من جانب الراشي يعتبر شروعا في رشوة، إن لم يلقى أيهما قبولا على أن المشرع رأى في تصرف المرتشي ما يمثل خطورة بذاته فجعله جريمة مستقلة، لأنه كشف عن مدى عبثه بمهام وظيفته واتخاذها موضوعا للاتجار، مما قد يترتب عليه إفقاد ثقة الناس في رعاية مصالحهم بوجه حق[1]. ونصت المادة 170 عقوبات على أنه يكون من قبيل الوعد أو العطية كل فائدة يحصل عليها المرتشي، سواء كانت فائدة مادية، أو غير مادية.

وذهب رأي من الفقه الى أنه يجب أن يتوافر لدى المرتشي نية إجرامية خاصة، ولكن الرأي الغالب هو أنه يكفي في جريمة الرشوة توافر القصد العام، ويثبت القصد الجرمي بكافة طرق الإثبات، فليس من الضروري أن يفصح عنه المرتشي أو شريكه بقول أو بكتابة، لأنه قد يستنتج القصد من ظروف العطاء وملابساته[2].

جدير بالإشارة أن الرشوة قد تدفع من أسفل الجهاز الإداري إلى قمته لتحقيق سرية الأعمال غير القانونية التي يقوم بها الجهاز الإداري والتكتم عليه من قبل الرؤساء الإداريين الأعلى مرتبة. أو على سبيل المشاركة بين أسفل الجهاز الإداري وأعلاه (بريع الفساد). أو قد تدفع الرشاوى لما هو أدهى من ذلك حيث تستخدم للتكتم على سرقات كبرى وجرائم ضخمة مما يؤدي إلى تعريض المصلحة

---

1 المادة 171|1 والمادة 173 من قانون العقوبات وراجع د/ حسن صادق المرصفاوي قانون العقوبات القسم الخاص، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة 1991، ص 24.

2 محمود مصطفى قانون العقوبات الخاص.المرجع السابق ص 356

العامة للضرر البالغ. وهنا تتضح الآثار السلبية للرشوة كآلية خطرة من آليات الفساد الإداري التي تنجم عن سوء تصرف الموظفين العموميين والتي بالنتيجة تفقد القانون سيادته في المجتمع.

وتوافقا مع بنود الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد فان قانون العقوبات الأردني يجرم الراشي أيضا بنفس العقوبات التي توقع على المرتشي، إلا انه أعفاه من العقوبة إذا أباح بالأمر إلى السلطات أو اعترف به قبل إحالة القضية إلى المحكمة تشجيعاً له لعدم التمادي في الأمر وتعريض نفسه للعقوبة وتعد طريقة مناسبة لمكافحة الفساد الواقع بهذه الصورة[1].

2: جريمة الاختـلاس

تتكون جريمة الاختلاس كغيرها من الجرائم من الأركان الرئيسية لكل جريمة، القانوني والمادي والمعنوي. ويتمثل الركن القانوني بالنصوص الواردة في قانون العقوبات الأردني على تجريم الأفعال التي تشكل هذه الجريمة حيث نص عليها بالمادة 174 منه[2]. وأورد المشرع العقوبة على هذه الجريمة في المادة 177 من نفس القانون. ولم يعرف المشرع الأردني جريمة الاختلاس تعريفا محددا كما

---

1 المادة 172|1و2 من قانون العقوبات الأردني

2 المادة (174) من قانون العقوبات الأردني

1- كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما وكل إليه بحكم الوظيفة أمر إدارته أو جبايته أو حفظه من نقود أو أشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة ما اختلس .

2- -كل من اختلس أموالاً تعود لخزائن أو صناديق البنوك أو مؤسسات الإقراض المتخصصة أو الشركات المساهمة العامة وكان من الأشخاص العاملين فيها (كل منهم في المؤسسة التي يعمل بها) عوقب بالعقوبة المقررة في الفقرة السابقة .

3- إذا وقع الفعل المبين في الفقرتين السابقتين بتزوير الشيكات أو السندات أو بدس كتابات غير صحيحة في القيود أو الدفاتر أو السجلات أو بتحريف أو حذف أو إتلاف الحسابات أو الأوراق وغيرها من الصكوك وبصورة عامة بأية حيلة ترمي إلى منع اكتشاف الاختلاس عوقب الفاعل بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تقل عن خمس سنوات وبغرامة تعادل قيمة ما اختلس .

4- يعاقب الشريك أو المتدخل تبعياً بالعقوبة ذاتها.

عرف بعض الجرائم الأخرى مثل السرقة، إلا أن المشرع وضع محددات تعريف جريمة الاختلاس من خلال المادة 174 من قانون العقوبات.

وعرف الفقه جريمة الاختلاس انها قيام الموظف العام أو من في حكمه من العاملين في البنوك، أو مؤسسات الإقراض المتخصصة أو الشركات المساهمة العامة، باخذ نقود أو أموال أو أشياء أخرى تقوم بالمال خاصة بالدولة أو لأحد الأشخاص كانت قد سلمت اليه لإدارتها أو جبايتها أو حفظها بسبب وظيفته فقام بإدخالها في ذمته والاستيلاء عليها(1).

وحدد قانون العقوبات الأردني شروطها وأركانها ونص عليها تحت عنوان (الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة). وهي من الجرائم التي تدخل في عداد الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة والتي تعد من اختصاصات هيئة مكافحة الفساد.

ويتمثل الركن المادي لهذه الجريمة في سيطرة الفاعل على المال الموجود بحيازته حيازة ناقصة فعندما يقوم الجاني بتغيير الحيازة من حيازة ناقصة إلى حيازة كاملة قاصداً من وراء هذا الفعل إدخال المال في ذمته، وتسخير هذه الأموال لإغراضه الشخصية مبتعداً عن الغرض المخصص لهذا المال والهدف من فعل الاختلاس هو إدخال المال في ذمته والاستيلاء عليه ونقل الحيازة من المالك الى الجاني حيازة كاملة، فالسلوك الجرمي يتحقق بإدخال المشتكى عليه المال في ذمته(2).

اما من حيث صفة الجاني والذي يعتبر العنصر المفترض في جرائم الاختلاس، فللموظف نفس معناه في جرائم الرشوة باستثناء المكلف بمهمة رسمية كالمحكم والخبير والسنديك حيث يعتبر

---

1 د. نائل عبدالرحمن، الاختلاس دراسة تحليلة مقارنة– دار الفكر للنشر والتوزيع – طبعة 1 – عام 1992 – صفحة 6

2 د. محمد صبحي نجم، و د. عبدالرحمن توفيق، الجرائم الواقعة على الاشخاص والاموال في قانون العقوبات الاردني، مطبعة التوفيق 1987 ص 296

موظفا في جرائم الرشوة دون جرائم الاختلاس[1]. وأورد المشرع الأردني تعريف محدد للموظف العام حيث توسع فيه على خلاف ما ذهب اليه القانون الإداري وعلة هذا التوسع هو حماية المال العام وغيره مما هو في حفظها من أن يعبث به احد التابعين لها سواء بأخذه لنفسه أو بتسهيل سلبه من الغير[2].

ولم يقتصر المشرع الجزائي الأردني قيام جريمة الاختلاس على صفة الموظف العام كركن مفترض بل جعلها تشمل بعض الأفعال الصادرة عن فئة من العاملين خارج إطار المفهوم المتقدم للموظف العام كالعاملين خارج أجهزة الدولة[3].

وقد أحسن المشرع الجزائي الأردني عندما ادخل الأموال الخاصة التي تعود لأحد الناس في عداد المال العام الذي يعتبر محلا لجريمة الاختلاس، وذلك ليشمل كل ذي قيمة مادية موجودا في حيازة الموظف بسبب وظيفته. واعتبر أموال صناديق البنوك أو مؤسسات الإقراض المتخصصة أو الشركات المساهمة العامة بمثابة المال العام، ومحلا لجريمة السرقة من قبل العاملين على إدارة تلك الأموال بسبب وظائفهم[4].

---

1 د. كامل السعيد، شرح قانون العقوبات الأردني، القسم الخاص، سنة 1999 ص 496

2 د. كامل السعيد، شرح قانون العقوبات الأردني المرجع السابق ص 497 ونحيل القارىء الكريم إلى المطلب الخاص باختصاص هيئة مكافحة الفساد الشخص | الموظف العام

3 المادة 174|2 من قانون العقوبات

4 المادة 174|2 من قانون العقوبات الأردني . ونحيل القارىء الكريم إلى المطلب الخاص بالاموال العامة من هذه الدراسة

ويرى بعض الفقهاء أن جريمة الاختلاس لا تقع إلا على مال عام، ولكنه لا يشترط أن يكون مملوكا للجهة التي يعمل بها الجاني، وإنما تقع الجريمة حتى ولو كان المال مملوكا لأحد الأفراد وموجودا لدى هذه الجهة لحفظه مثل الأرصدة في البنوك وأموال الشركات المساهمة العامة[1].

وارى صحة هذا الرأي حين ساوى المشرع في الحماية بين الأموال العامة والأموال الخاصة والعلة هنا ليست حماية المال العام وحده بل حماية ثقة المواطنين بالدولة ومؤسساتها الاقتصادية، فهذه الجريمة تزعزع الثقة بالدولة ومؤسساتها. وهو ما أكدته محكمة التمييز الأردنية[2].

ومن خلال تجريم المشرع الأردني لفعل الاختلاس، ووضع العقوبة الرادعة وتشديدها في بعض الظروف والأحوال نجد انه يحاول منع وقوع هذه الجريمة التي تهز الثقة العامة بين المواطن والدولة، أو المؤسسات المالية التي تلعب دوراً هاما في الاقتصاد الوطني. فهي من الجرائم التي تهز الثقة العامة لا سيما وأنها اعتداء من موظف عام، أو من يعامل معاملته على المال العام الذي اؤتمن عليه تحقيقاً للمصلحة العامة، وهي ضرباً من ضروب الفساد لدى ذلك الموظف، لما للمال العام من صلة وثيقة بالوظيفة العامة التي يشغلها الموظف الجاني، وهذا الفعل ينطوي على خيانة الأمانة التي حملتها الدولة للموظف أو الثقة التي وضعتها فيه حينما عهدت إليه بحيازة المال العام لحسابها. وهي من الجرائم التي تدخل في عداد الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة والتي تعد من اختصاصات هيئة مكافحة الفساد.

---

1 د. نائل عبد الرحمن، الاختلاس دراسة تحليلية مقارنة– دار الفكر للنشر والتوزيع – طبعة 1 – عام 1992 – صفحة 13

2 تمييز جزاء رقم 69 \ 86 مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التمييز في القضايا الجزائية، مجلة نقابة المحامين منذ بداية عام 1988 وحتى بداية عام 1993 بند 41.

3. جريمة الاستثمار الوظيفي

عالج المشرع الأردني في قانون العقوبات الجرائم التي تقع على المال العام والوظيفة باعتباره القانون العام لجميع القوانين العقابية في الأردن واعتبر جريمة الاستثمار الوظيفي من الجرائم المخلة بالشرف والامانه وقد صنف هذه الجريمة على أنها جنحه وفي ظروف أخرى اعتبرها جناية وذلك من حيث تشديد العقوبة عليها وافرد لهذه الجريمة مادتين وبشكل مستقل حيث نص في المادة (175) على الأفعال التي تكون هذه الجريمة والمادة (176) العقوبة على هذه الجريمة[1] وهو ما يمثل الركن القانوني لهذه الجريمة.

والركن المادي لهذه الجريمة يتمثل في الحصول أو محاولة الحصول سواء للنفس أو للغير على منفعة أو للإضرار بالغير مراعاة لفريق على أخر أو الحق ضررا" بالإدارة العامة كما في شراء الفاعل شيئا" للحكومة بأكثر من ثمنه أو بيعه بأقل من ثمنه بهدف الحصول على منفعة بأخذه الفرق

---

1 المواد (175 و176) من قانون العقوبات الأردني . (175) :من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة، فاقترف غشاً في أحد هذه الأعمال أو خالف الأحكام التي تسري عليها إما لجرم مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق أو إضراراً بالفريق الآخر أو إضراراً بالإدارة العامة عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة الضرر الناجم. المادة (176) يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين وبغرامة أقلها عشرة دنانير :1-   كل موظف حصل على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها سواء أفعل ذلك مباشرة أو على يد شخص مستعار أو باللجوء إلى صكوك صورية. 2- ممثلو الإدارة وضباط الشرطة والدرك وسائر متولي الشرطة العامة إذا أقدموا جهاراً أو باللجوء إلى صكوك صورية مباشرة أو على يد شخص مستعار على الاتجار في المنطقة التي يمارسون فيها السلطة بالحبوب وسائر الحاجات ذات الضرورة الأولية غير ما أنتجته أملاكهم.

لنفسه أو لغيره أو لمجرد إلحاق الضرر بالإدارة العامة حتى وان لم تكن هنالك منفعة[1]. ولذلك فانه لا مجال لقيام هذه الجريمة اذا لم تكن الدولة طرفا" في قيام هذا العمل القانوني[2].

وقد جاء نص المادة المذكورة مطلقا" من حيث تحديد صفة الجاني فشمل الموظف العام، وغير الموظف من المكلفين بخدمة عامة. فاذا كان الجاني موظفا" فانه يعد مرتكبا" لجريمتين هما الرشوة والاتجار الوظيفي وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في إحد قراراتها[3].

والقصد هو الذي يمثل الركن المعنوي لهذه الجريمة الا ان القصد العام لا يكفي لقيام هذه الجريمة فلا بد من توافر القصد الخاص وهو إن يكون الدافع لما ارتكبه الجاني هو جر مغنم ذاتي مادي أو معنوي أو محاباة فريقا" على أخر أو الإضرار بأخر إثناء المعاملات ماديا" أو معنويا" سواء كانت الدولة أو الطرف الأخر حتى لو لم تتحقق له أية مغانم ويكفي لقيام القصد الخاص إن يتحقق غرضا" واحدا" فقط ولا يشترط إن تتحقق جميع هذه الأغراض الواردة في النص[4].

---

1 دكتور رمسيس بهرام – قانون العقوبات –جرائم القسم الخاص –منشأة المعارف – الطبعة الأولى 1999 صفحة 400

2 الأستاذ الدكتور كامل السعيد، شرح قانون العقوبات الجرائم المضرة بالمصلحة العامة دراسة تحليليه مقارنه، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع 2008 صفحه 556

3 عدل عليا قرار رقم 1998/363 (هيئة خماسية) تاريخ 1998/11/10، المنشور على الصفحة 639 من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1999/1/1جاء فيه (يعزل الموظف إذا حكم عليه من محكمة مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف كالرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير وسوء استعمال الأمانة والشهادة الكاذبة وأي جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة أو. ... فبالرجوع الى فصل الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة المنصوص عليها في قانون العقوبات بالمواد 170–177 نجد إن جرم استثمار الوظيفة قد اقترن وتلازم في هذا الفصل مع جريمة الرشوة المنصوص عليها في المادة 17 والمندرجة في الفقرة الثالثة من المادة 154 من نظام الخدمة المدنية في عداد الجرائم المخلة بالشرف وعليه فيكون القرار الصادر عن وزير المالية بعزل المستدعي إنما هو ترديد لحكم القانون من قبيل تحصيل حاصل)

4 د كامل السعيد، المرجع سابق، صفحه 558

وتتمثل هذه الجريمة في حصول الموظف على منفعة شخصية بغض النظر عن نوع هذه المنفعة أو حجمها، وسواء كانت مادية أو معنوية على أن يكون قد اتجر بمعاملات الأداره وإلا فلا تكون هناك جريمة. وهو ما أكدت عليه محكمة التمييز/جزاء حيث قضت في إحدى قراراتها والذي اعتبر من المبادئ القانونية (... ولا يشترط لتوافر أركان جريمة استثمار الوظيفة إن تكون الأعمال التي يطلب من الموظف أداؤها داخلة في حدود وظيفته مباشرة كما لا يشترط دخول العمل المطلوب في نطاق السلطة المخولة للموظف وإنما يكفي لارتكاب جرم استثمار الوظيفة إن يكون قد استفاد عن طريق وظيفته بمكاسب وعليه فان حصول المتهم على منفعة شخصيه عن طريق وظيفته يشكل جرم استثمار الوظيفة المنصوص عليه في المادة (1/176) من قانون العقوبات[1].

وفي حكم حديث لها قضت المحكمة ذاتها ببراءة المتهمين المحالين اليها وفق المادة (175) في قضية الكابسات المعروفة، وكان قد اتهم بها وزير بلديات سابق، لعدم ثبوت أن فعل المتهمين يضر بالدولة أو يجلب منفعة لهم، وإنما تم الشراء وفق الأصول المتبعة في العطاءات ولم يرتكب أي غش في شراء هذه الآليات ولم يتم مخالفة القواعد التي تحكم الشراء[2].

---

[1] تمييز جزاء رقم 378 / 2005 مجلة نقابة المحامين 2006 العدد الثاني عشر صفحة 1645

2 تمييز جزاء رقم 1568/2008 منشور مركز عدالة

أولا: يستفاد من المادة [175] من قانون العقوبات أن المشرع استلزم لتوفر أركان جرم استثمار الوظيفة ما يلي :

1- أن يكون المتهم موظفاً في الدولة أو في إدارة عامة.

2- أن يكون موكولاً إليه أي مختصاً ببيع أو شراء إدارة أموال منقولة أو غير منقولة.

3- أن تكون هذه الأموال تعود للدولة أو للإدارة التي يعمل فيها.

4- أن يقوم ذلك الموظف بجر مغنم ذاتي له أو يحابي فريقاً تعامل معه أو يضر بآخر أثناء المعاملات.

5- أن يكون جر هذا المغنم أو إلحاق الضرر إما بواسطة - :

أ - الغش في البيع أو شراء أو إدارة أموال تخص الدولة أو الإدارة العامة.

ب -بمخالفة الأحكام التي تطبق على إدارة هذه الأموال أو بيعها أو شرائها

4. التعدي على الحرية

الحرية الفردية مصونة وكفلها الدستور الأردني في المادتين السابعة والثامنة منه، كما كفلها أيضاً قانون أصول المحاكمات الجزائية[1]، فلا يجوز القبض على أي شخص أو حبسه بدون مبرر قانوني يستوجب ذلك. فحق الإنسان في الحرية من الحقوق المقدسة فيجب أن تكفل حماية هذه الحرية وصيانتها من أي اعتداء يمسها أو يقيدها[2].

وقد وردت هذه الجريمة في قانون العقوبات الأردني في الفصل الخاص بالجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة والتي أدرجها ضمن الجرائم التي تدخل في اختصاص هيئة مكافحة الفساد[3] حفاظاً على الحريات التي ضمنها الدستور الأردني، ومنعاً لموظفي السلطة العامة من استغلال نفوذهم الوظيفي بقمع وكبت الحريات لغايات شخصية أو انتقامية، فجاء قانون العقوبات بتجريم الأفعال التي تشكل هذه الجريمة[4]. والتي يتمثل بها الركن القانوني.

ثانيا: وحيث أن محكمة الاستئناف بوصفها محكمة موضوع توصلت من خلال مناقشتها للبينة التي استمعت إليها في الدعوى إلى أن المتهمين من الأول وحتى الرابع (الطاعنين) لم يرتكبوا أي خطأ في شراء الكابسات يضر بالدولة أو جلب منفعة لهم وإنما تم الشراء وفق الأصول المتبعة في العطاءات ولم يرتكبوا أي غش في شراء هذه الآليات ولم يخالفوا الأحكام التي تحكم الشراء بل على العكس من ذلك فقد قنعت محكمة الاستئناف بأن المذكورين قد قاموا بعملهم على الوجه المطلوب منهم عند ذهابهم إلى ألمانيا وتنفيذ شراء الكابسات وان إصلاح بعضها هو نتيجة طبيعية لأن هذه الآليات تم شرائها مستخدمة، .... وعليه فإن ما توصلت إليه محكمة الاستئناف من تقرير إعلان براءة المتهمين الطاعنين مما اسند لهم يكون متفقاً والقانون ومستمداً من بينة قانونية ثابتة واستخلصتها استخلاصاً سائغاً ومقبولاً

1 المادة 103 من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 9 لسنة 1961

2 الدكتور محمد زكي أبو عامر، الحماية الجنائية للحريات الشخصية، منشأة المعارف، الاسكندرية 1979، ص 78

3 المادة 5 من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لعام 2006 وتعديلاته

4 المواد من 178 – 184 من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 وتعديلاته

اما السلوك الجرمي الذي يمثل احد عناصر الركن المادي فيتخذ صورة التعرض للمجني عليه بالقبض وتقييد حريته، وأن يكون هذا القبض أو الحجز غير مشروع، وتمثل هذه الأفعال الإجرامية صور الركن المادي لأنها تمس حق المجني عليه في حرية الحركة والتنقل والتحول داخل المدينة الواحدة أو داخل الحي أو المحافظة فالقبض هو تقييد للحرية حتى لو كان لساعات معدودة أو أيام، وهذا عمل مجرم في القانون[1].ويتم القبض أو الحبس في أي مكان سواء كان عاما أو خاصاً، وهذه من الجرائم المستمرة والتي تبدأ منذ لحظة وقوعها وتنتهي عند حالة إطلاق سراح وحرية المجني عليه .

ومن حيث عدم المشروعية فان هذا العنصر يعني أن فعل القبض أو الحجز الذي ارتكبه الجاني غير قانوني أي فعلاً مجرماً، أما إن كان مباحاً وأجازه القانون فلا جريمة فيه . وإذا وقع فعل القبض أو الحجز على حرية أي إنسان دون سبب قانوني يعاقب عليها كل من ارتكبها أو اشترك في ارتكابها أو حرض عليها، سواء ارتكبها أحد الأفراد العاديين أم وقعت من موظف عمومي طالما أن هذا الموظف قد ارتكبها دون علاقة لصفته الوظيفية، لأن المواد 178 و 180 من قانون العقوبات خصصت هذه الجريمة للموظف العام أو من في حكمه وأفرد لها عقوبة خاصة .

وتعتبر هذه الجريمة من الجرائم العمدية والتي ترتكب قصداً من الجاني أو الجناة، ويتمثل القصد الجرمي باتجاه إرادة الجاني إلى ارتكاب فعل القبض وإلى منع المجني عليه من حرية الحركة والتجول دون مبرر قانوني مع علمه بمخاطر ذلك فيقبل ويحقق النتيجة التي أرادها[2] .

---

1 د. أحمد فتحي سرور : الوسيط في قانون العقوبات – القسم الخاص. دار النهضة العربية القاهرة 1985م. ص 153

2 الدكتور محمد زكي أبو عامر، الحماية الجنائية للحريات الشخصية، منشأة المعارف، الاسكندرية 1979، ص 147

وننوه هنا إلى القرارات الإدارية التي تتخذ من بعض الحكام الإداريين الذين يتمتعون بسلطة التوقيف التي منحت لهم بموجب قانون منع الجرائم[1]، الذي يواجه العديد من الانتقادات لما له من اثر سلبي على الحريات العامة، حيث يتخلل هذه القرارات في بعض الأحيان تجاوزات قانونية من حيث إجراءات اتخاذ القرار، أو سبب إصداره أو الهدف (الغاية) منه ومدة التوقيف، وتأتي نصوص المواد في جريمة التعدي على الحرية لضبط الصلاحيات المخولة لهؤلاء الموظفين، منعاً لانتشار هذا النوع من الفساد.

5- إساءة استعمال السلطة والإخلال بالواجبات الوظيفية

ورد النص على هذه الجريمة في قانون العقوبات الأردني في المواد من 182- 184[2]. إلا ان المشرع وفي قانون العقوبات كان قد حدد تعريف الموظف العام بالمعنى الضيق لغايات تطبيقه وبين المشرع الأفعال التي تشكل هذه الجريمة بان يستعمل الموظف سلطته ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة بشكل مباشر أو غير مباشر أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار

---

1 قانون منع الجرائم رقم 7 / 1954 وتعديلاته

2 المادة 182

1-كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين، أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين .

2- إذا لم يكن الذي استعمل سلطته أو نفوذه موظفاً عاماً، يعاقب بالحبس من أسبوع إلى سنة.

المادة183:

1- كل موظف تهاون بلا سبب مشروع في القيام بواجبات وظيفته، وتنفيذ أوامر آمره المستند فيها إلى الأحكام القانونية، يعاقب بالغرامة من عشرة دنانير إلى خمسين ديناراً أو بالحبس من أسبوع واحد إلى ثلاثة أشهر.

2-إذا لحق ضرر بمصالح الدولة من جراء هذا الإهمال عوقب ذلك الموظف بالحبس من شهر واحد إلى سنة وضمن قيمة هذا الضرر

المادة 184: كل ضابط أو فرد من أفراد الشرطة أو الدرك امتنع عن تلبية طلب قانوني صادر من السلطة القضائية أو الإدارية، يعاقب بالحبس من أسبوع إلى سنة أو بالغرامة من خمسة دنانير إلى خمسين ديناراً أو بكلتا العقوبتين معاً.

قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية، أو تهاون بلا سبب مشروع في القيام بواجبات وظيفته، وتنفيذ أوامر آمره المستند فيها إلى الأحكام القانونية، وامتناع الموظف عن تلبية طلب قانوني صادر من السلطة القضائية أو الإدارية وافرد العقوبة المناسبة لها. ولا يشمل هذا التجريم عيب إساءة استعمال السلطة الذي يشوب القرار الإداري . إلا ان المشرع وفي المادة الخامسة | هـ من قانون هيئة مكافحة الفساد[1] نص على إساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون. ويأتي هذا النص متوافقا مع نص المادة 19 من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد التي تنص على (تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير اخرى لكي تجرم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه أي قيامه أو عدم قيامه بفعل ما لدى الاضطلاع بوظائفه بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص أو كيان أخر مما يشكل انتهاكا للقوانين) ويلاحظ على نص المادة (19) من الاتفاقية اشتراطه تعمد إساءة استعمال السلطة كي تقوم هذه الجريمة[2].

وجاء تعريف الموظف العام في القانون الإداري بأنه الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام يديره احد أشخاص القانون العام[3]، ولذا فان النص على إساءة استعمال السلطة خلافا لأحكام القانون يعد شاملا لكافة صور هذه الجريمة في جميع القوانين والأنظمة المعمول بها، رغم انها بهذا الوصف الوارد في قانون العقوبات تختلف عن عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها الذي يشوب القرار الإداري الذي يعد سببا من اسباب الطعن في دعوى الالغاء. من جهة

---

1 قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لعام 2006

2 د. حمدي سليمان القبيلات والدكتور فيصل شطناوي، مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم (62) لسنة 2006 دراسة مقارنة باتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، المرجع السابق.

3 نحيل القارىء الكريم إلى الفرع الاول من المطلب الاول من الفصل الثالث المتعلق بتعريف الموظف العام من هذه الدراسة

اخرى، يلاحظ عدم وجود متابعة وملاحقة قانونية للجهات الادارية التي تصدر قرارات معيبة يقضى بالغائها من قبل محكمة العدل العليا، واعتقد ان صدور القرار معيبا بعيوب القرار الاداري وبخاصة الموضوعية منها ، إساءة استعمال السلطة ، السبب، مخالفة القانون، تدخل في مفهوم إساءة استعمال السلطة الواردة في قانون هيئة مكافحة الفساد نظرا للعلاقة الوثيقة بين الاركان الموضوعية للقرار الاداري اذا كانت صادرة بسوء نية [1]، فعيب السبب بصوره المختلفة (الخطا في وجود ومشروعية الوقائع أو الخطا في تكييفها القانوني او في الملائمة) يؤدي الى بطلان القرار، وقد قضت محكمة العدل العليا أن السبب في القرار الإداري هو ركنا أساسيا في القرار وهو سبب وجوده ومبرر إصداره، وإلا فقد القرار أساسه القانوني الذي يجب أن يقوم عليه[2]. وهذا العيب يدخل في الوقت ذاته في الصورة التي نحن بصدد بحثها من صور الفساد الاداري بشرط تعمد رجل الادارة .

وتتنوع صور مخالفة القرار الإداري للقانون فتارة تكون المخالفة مباشرة لنص من نصوص القوانين أو الانظمة أو في تطبيقها في حالة وجود القاعدة القانونية، وتارة تكون المخالفة في تفسير القاعدة القانونية عندما تكون غير واضحة وتحتمل التأويل. و جميع هذه الصور ننظر إليها بانها تعد فساداً اذا تعمد مصدر القرار المخالفة. وتدخل من ثم في نطاق الجريمة محل البحث (إساءة استعمال السلطة خلافا للقانون).

ويقصد بهذا العيب أن يكون القرار الإداري معيباً في فحواه أو مضمونه فيعتبر القرار الإداري معيباً بعيب مخالفة القانون إذا خرجت الإدارة مصدرة القرار الإداري على أحكام القانون وخالفت أي قاعدة

---

1 المقابلة مع الدكتور عبدالرزاق بني هاني (مرجع سابق)

2 عدل عليا رقم 93 /2002(هيئة خماسية) تاريخ 16/7/2001 منشورات مركز عدالة

قانونية[1]. وقد نصت المادة 10| ب من قانون محكمة العدل العليا الحالي على هذا العيب أو الوجه الثالث من أوجه الإلغاء بعبارة (مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها). وحتى يكون القرار الإداري سليما وصحيحا في محله يجب توافر شرطين أساسيين أولهما أن يكون هذا المحل جائزا قانونا وثانيهما أن يكون ممكنا عملاً[2].

أما بالنسبة إلى عيب إساءة استعمال السلطة الذي يرد على ركن الغاية أو الهدف، فيمثل مكمن هام من مكامن الفساد الإداري، فالمشرع يمنح الإدارة سلطة إصدار قرار معين، من اجل تحقيق المصلحة العامة، ولكن الإدارة تصدره لتحقيق غرض أخر، غير الغرض الذي من اجله منحت سلطة إصداره، فالسلطة التي تتمتع بها الإدارة ليست غاية في ذاتها، إنما هي وسيلة لتحقق الغاية المتمثلة بالمصلحة العامة للمجتمع، فإذا انحرفت الإدارة في استعمال هذه السلطة، بإصدار القرارات لتحقق أهداف لا تتعلق بالمصلحة العامة، فأن قرارها يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، ويعد هذا العيب من أسباب الطعن بالإلغاء التي ترد على القرار الإداري. ويتصل هذا العيب بنية مصدر القرار وبواعثه، وهو من العيوب الملازمة للسلطة التقديرية للإدارة، ولذلك لا يكون هذا العيب سببا لإلغاء القرار الإداري في حالة الاختصاص المقيد، حيث يكون سبب إلغاء القرار في هذه الحالة هو عيب مخالفة القانون وهو ما اجمع عليه فقهاء القانون[3]. وهو من العيوب القصدية التي تتطلب من الإدارة إرادة واعية متعمدة إلا انه لا يشترط أن تكون الإدارة سيئة النية، فيمكن أن تكون

---

1 د. محمود سامي جمال الدين، القرار الإداري والسلطة التقديرية للإدارة دراسة مقارنة، بحث منشور على موقع http://kambota.forumarabia.net/ تاريخ الزيارة 20|5|2011

2 عدل عليا رقم 90|65 منشورات مركز عدالة

3 الدكتور محمود حافظ، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص، 657

حسنة النية ولكن كلاهما سيان من حيث النتيجة وهي بطلان القرار، لأنه في كلت الحالتين يعد خروجا عن الغاية التي قصدها المشرع[1].

وأيدت محكمة العدل العليا هذه الخصيصة لعيب إساءة استعمال السلطة فقضت في إحدى قراراتها (... إن حسن النية وسوءها يستويان في عيب إساءة استعمال السلطة ولو كان الهدف منه مصلحة عامة لأنه خروج عن روح التشريع والغاية التي يستهدفها المشرع الذي يرقى في جميع تشريعاته إلى تحقيق المصلحة العامة. ..) [2].

وتتمثل صور عيب إساءة استعمال السلطة في الانحراف عن الصالح العام، والانحراف عن الهدف المخصص (مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف)، إلا انه ولاعتبار هذا العيب صورة من صور الفساد الاداري فانه يتمثل في مجانبة مصدر القرار للمصلحة العامة بسوء نية وبشكل عمدي ويتضح ذلك عندما تستخدم الإدارة سلطتها لتحقيق مصلحة شخصية، فتمنح الإدارة سلطة إصدار القرار لغاية وهدف محدد وهو تحقيق المصلحة العامة إلا أن مصدر القرار قد يتغيأ من إصداره مصلحة أخرى غير المصلحة العامة وقد يكون ذلك لتحقيق منفعة شخصية له أو لغيره وقد أكدت محكمة العدل العليا عدم جواز استخدام مصدر القرار سلطاته لتحقيق نفعه الخاص[3].

وقد يقصد رجل الإدارة من ممارسته سلطاته الانتقام والتشفي نتيجة لضغائن ما بينه وبين من صدر القرار بحقه أو المتأثر به وهو ما يعد صورة واضحة من صور الانحراف بالسلطة واحد صور

---

1 الدكتور سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، القاهرة، 1978 ص 294 وصفحة 66

2 عدل عليا رقم 64 /78 منشورات مركز عدالة، المنشور على الصفحة 161 من مجلة نقابة المحامين العدد 2 لسنة 1979

3 راجع قرار محكمة العدل العليا رقم 102 | 66 منشور مركز عدالة، مجلة نقابة المحامين، العدد الثالث السنة 15 ص 266، الدكتور حنا نده ص 46

الفساد الإداري الذي يعتري الموظف العام خلال إصداره لقراره بمجانبة الصالح العام والانتقام أو الثائر من خلال غايته من القرار الإداري[1].

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا في هذا الصدد حكمها بإلغاء قرار إداري لصدوره مبنيا على دوافع الانتقام حيث قضت في الدعوى التي أقامها أمين عام وزارة الشباب ضد مجلس الوزراء طاعنا في قرار إحالته على التقاعد مستندا إلى القول بأنه اعترض على قرار وزير الشباب لإرسال ابن الوزير إلى بيروت مع رابطة المشجعين وكذلك أرسل زوجته وأولاده كمرافقين مما دفع الأمين العام للاعتراض وبالتالي دفع الوزير لتنحيته وكذلك اعتراض الأمين العام على بعض التنقلات ورفضه التنفيذ واعتراضه على تعيين شقيق الوزير عضوا في مجلس إدارة مدينة الحسين للشباب وعدم انصياع الأمين العام لطلب الوزير بعدم استشارة المستشار القانوني في أية مسالة إلا بعد موافقة الوزير... الأمر الذي دعاه إلى التنسيب بإحالة المستدعي على التقاعد ووافق مجلس الوزراء. فأصدرت المحكمة قرارها. .. حيث أن محكمتنا ومن خلال البينات الشخصية والخطية المقدمة في وقائع الدعوى. .. نجد أن قرار معالي وزير الثقافة والشباب بالتنسيب بإحالة الأمين العام إلى التقاعد بسبب خلافات شخصيه بينه وبين الأمين العام، تتعلق بسير العمل والسبب في ذلك إصرار المستدعي على عدم تجاوز القانون والنظام، وان التنسيب بالمستدعي كان بدواعي الانتقام، وليس بدافع المصلحة العامة، مما يبنى عليه بان هذا التنسيب يكون غير قائم على سبب مشروع، وبما أن قرار مجلس الوزراء صادر بناءاً على التنسيب الباطل، يكون واجب الإلغاء لورود أسباب الطعن ولهذا تقرر إلغاؤه. .. [2] فالرئيس الإداري وعند

---

1 راجع قرار محكمة العدل العليا رقم 27|67 منشورات مركز عدالة، ومجلة نقابة المحامين لعام 1968 صفحة 185

2 عدل عليا رقم 47|1998 تاريخ 29 |7|1998 منشور مركز عدالة، وراجع أيضا : فهد عبدالكريم ابوالعثم، القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005 صفحه 389

إصداره لقراره قد يستهدف التنكيل بموظف معين والإضرار به لأسباب لا تتعلق بالصالح العام، والدوافع التي قد تدفعه لفعل ذلك فهي متعددة فقد تكون ناتجة عن اختلاف في الرأي، أو اختلاف في العقيدة الدينية، أو تنافس في مجال معين[1].

وقد لا تهدف الإدارة من قرارها تحقيق المصلحة العامة وإنما تعطيل تنفيذ حكم قضائي ونظراً لما في التطبيق السليم للقانون من تحقيق للصالح العام ،فان مخالفة هذا التطبيق السليم والتحايل عليه فيه مخالفة للصالح العام مما يجعل القرار مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة ، لتنكره للمصلحة العامة بالخروج عليها. والتزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية يعزز مبدأ المشروعية، والفصل بين السلطات واحترام أحكام القضاء. وعدم التزام الإدارة بذلك من دون مسوغ قانوني يدخل في تقديرنا في باب الفساد الإداري بمعناه الواسع. وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا على انه يتعين على الإدارة أن تطبق القانون على وجه عادل دون تمييز وإلا كان قرارها مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة[2].

واذا كان المبدأ العام هو حياد الإدارة وهذا يعني حياد الموظف العام إلا أن الميول الشخصية لرجل الإدارة قد تحيد به عن الصواب ويستغل السلطة المخولة له لإغراض سياسية أو لصالح الحزب الذي ينتمي إليه أو لصالح حزب على حساب أخر وبما أن القرار في هذه الحالة لا يهدف إلى الصالح العام ويهدف إلى التعبير عن وجهة نظر الموظف السياسية أو الايدولوجية أو اصدر القرار محاباة لأعضاء حزبه أو للتنكيل بخصومه السياسيين فان قراره يعد معيبا بعيب إساءة استعمال السلطة وهو

---

1 الدكتور عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007 ، ص 363

2 عدل عليا رقم 67/59 / مجلة نقابة المحامين لسنة 1967 ص 1071 منشورات عدالة

من أوجه الفساد الإداري الذي يتخلل السلطة الإدارية[1]ولم نجد في أحكام محكمة العدل العليا قرارات صدرت لبواعث سياسية أو بالأحرى حزبيه واعتقد إن سبب ذلك هو حداثة التجربة الحزبية في الأردن.

ولم يرتب المشرع على مباشرة الهيئة في التحقيق بشأن أي قرار إداري وقف تنفيذ هذا القرار أو وقف مدة الطعن به، مما يحول دون إمكانية تصويب هذا القرار بالسحب أو الإلغاء، ويلزم المواطن إلى اللجوء إلى القضاء خشية تحصن القرار المعترض عليه بمضي ميعاد الطعن. فقد اعتبرت محكمة العدل العليا في إحدى قراراتها بان (قرار سلطة المياه بإلغاء قرار تعيين احد الأشخاص بناء على اعتراض ديوان الرقابة والتفتيش الإداري باطلا لان الإلغاء جاء بعد مضي مدة الستين يوما وبذلك تحصن هذا القرار غير المشروع رغم اعتراض ديوان الرقابة عليه) [2].

6:- قبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً.

المحاباة والمحسوبية :من أهم الصور التي نعرض إليها والناجمة عن محاباة الأقارب والأصدقاء، ويطلق عليها في بعض المجتمعات بمفهوم (الفساد الرعوي) على أساس أن هذه الآلية تنطلق من روابط القربى والوضع الطبقي والولاءات التقليدية الضيقة التي تكون مخرجاتها تقريب طبقات وجماعات واستبعاد وربما اضطهاد جماعات وطبقات أخرى متأثرين بذلك بالأصول العرقية والاجتماعية والإقليمية.

---

1 الدكتور إبراهيم شيحا، القضاء الإداري، ولاية القضاء الإداري دعوى الإلغاء، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2006 ، ص 563

2 عدل عليا رقم 419|2000 تاريخ 11|12|2000 وهذه الراي ورد مضمونه في بحث د. حمدي سليمان القبيلات والدكتور فيصل شطناوي، مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم (62) لسنة 2006 دراسة مقارنة باتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، المرجع السابق

افرد الدستور الأردني فصلاً خاصا بحقوق الأردنيين وواجباتهم[1]، للتأكيد على مبدأ المساواة في الفرص بغض النظر عن الانتماء الديني أو العرقي أو الطائفي أو السياسي أو اللغة أو الطبقة الاجتماعية والنوع الاجتماعي. والمساواة تفترض عدم حصول شخص أو أشخاص على منفعة عامة على حساب الآخرين. يمكن للمواطنين الاعتماد على نصوص المساواة لإثبات أي تمييز ضدهم أدى لعدم حصولهم على منفعة ما أو حصول آخرين على هذه المنفعة بدون وجه حق.

ولقد استشعر المشرع الأردني مدى خطورة آفة الواسطة والمحسوبية على المجتمع، فضمَّن قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006 أحكاماً تُجرِّم أحد أشكال الواسطة والمحسوبية بعد أن اعتبر قبول هذا الشكل من الواسطة والمحسوبية فعل فساد معاقب عليه[2].

وتعرف "المحاباة" على أنها استخدام للعلاقات القرابة أو العلاقات العشائرية أو العائلية أو الحزبية أو الجهوية أو الطائفية لغرض اكتساب مصلحة أو تسهيل مهمة أو التهرب من مسؤولية ليست من حق المنتفع أو لتجاوز أنظمة وقوانين محددة[3].

أما الواسطة في أصل معناها اللغوي هي ما يصل بين طرفين أو جهتين، في حين أن المحسوبية في أصل اشتقاقها اللغوي) مشتقة من الحساب (هي اعتبار شخص ما تابعاً لآخر مستقوياً بنفوذه أو سلطته[4].

---

1 الدستور الأردني، الفصل الثاني، المواد من 5 – 23 .

2 المادة(4| ب والمادة 5| و) من قانون هيئة مكافحة الفساد .

3 د. هديل رزق القزاز، تعارض المصالح والمحاباة بحث منشور على الموقع الالكتروني www.aman-palestine.org/documents/ch21.doc بتاريخ 20\7\2010 .

4 مقال منشور على الانترنت بعنوان الواسطة والمحسوبية moaraj.net/researches

وهنالك أشكال مختلفة من المحاباة والتي تنتشر في البلدان العربية بمسميات مختلفة منها على سبيل المثال مُحَاباةُ الأَقَارِب في التوظيف أو المَحْسُوبِيَّة وتعرف أيضا بالشفاعة، وعلى نطاق واسع بالواسطة. وهناك أمثلة أخرى ومنها ما يتعلق على سبيل المثال بالمشتريات العامة، حيث يملك بعض الموظفين سلطة وصلاحية البت في مناقصات والتحكم في مواصفات لمواد وخدمات تزودها شركات خاصة بأقاربهم أو أصدقاءهم، أو القيام بمشتريات غير ضرورية بهدف تنفيع أقارب أو أصدقاء، أو تحديد مواصفات يعجز عن توفيرها شركات خارج نطاق معين يستفيد منها نفس الموظف ذي السلطة والنفوذ وأقاربه[1]. ومن أهم المخاطر التي تتسبب بها استخدام المحاباة :

*فقدان الثقة في النظام الاجتماعي السياسي، وبالتالي فقدان شعور المواطنة والانتماء القائم على علاقة تعاقدية بين الفرد والدولة فيها مسؤوليات وواجبات وينتج عنها حقوق

*هجرة العقول والكفاءات والتي تفقد الأمل في الحصول على موقع يتلاءم مع قدراتها، مما يدفعها للبحث عن فرص عمل ونجاح في الخارج. مما يساهم في إفراغ الدولة من العقول الواعدة لصالح العلاقات العائلية والعشائرية في استمرار تخلف الدول العربية عن ركب الحضارة والتقدم

* تركز ثروات البلاد في أيدي فئة محددة مما يزيد من الفقر ويساهم في هروب الاستثمارات الوطنية[2].

---

1 مثالها ما يتعلق بشركة موارد حيث تم توقيف المفوض العام لصندوق المشاريع التنموية والاستثمارية والذي كان يحيل العطاءات وينفذها من قبل شركات يمتلكها واخرى ما زال يشغل مناصب بها. للتفصيل راجع موقع كل الاردن الالكتروني www.allofjo.ne

2 د. هديل رزق القزاز، تعارض المصالح والمحاباة بحث منشور على الموقع الالكتروني www.aman-palestine.org/documents/ch21.doc بتاريخ 20\7\2010

إن الدارس لآلية المحاباة والمحسوبية يجد أنها واحدة من أكثر الآليات خطورة والأصعب علاجاً. حيث أن استغلال المنصب الحكومي للاستفادة الشخصية لمصلحة الفرد ومحاسيبه دون وجه حق أحد أسباب الفساد الإداري الناتج عن سوء نية وسوء قصد مع سبق الإصرار عليه، لإعطاء حق من يستحق إلى من لا يستحق وأساس التمييز هو الصلة(العصبية والقرابة)، وبذلك تستغل الموارد وتشغل المناصب من قبل غير المؤهلين مما يؤدي إلى الآثار السلبية المنعكسة على حياة المجتمعات نتيجة هذه الممارسات [1].

والإثراء السريع نتيجة لهذه الحالة الاجتماعية تكون المحسوبية والمحاباة هي السبب المباشر ويكاد يكون الرئيس في أن تتراكم ثروات هائلة لدى أفراد (تجعلنا نقف مذهولين من ضخامتها) حيث أصبحنا نرى أن أعداد الملايين التي يمتلكونها اكبر من عدد سنوات عمرهم بالكامل مع أن البعض منهم باشر بالوظيفة وهو في حالة فقر وجنى الثروات الهائلة خلال سنوات خدمته في الوظيفة العامة[2].

---

1 عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، دراسة من منشورات اتحاد الكتاب العرب دمشق – 2003 على الموقع الالكتروني http://www.awu-dam.org.

2 من الأمثلة ما دار في المواقع الاليكترونية والصحافة وبين كافة طبقات المجتمع حول رئيس الديوان الملكي الأسبق الذي جاء إلى الأردن عام 1990 بعد أن أنهى دراسته الجامعية وعاد فور تخرجه للمملكة، وعمل في الدائرة الاقتصادية في رئاسة الوزراء قبل أن يصبح مستشارا ثم مديرا للدائرة الاقتصادية هناك لينتقل بعد ذلك للعمل في الديوان الملكي كمدير للدائرة الاقتصادية إلى حين تعيينه وزيرا للتخطيط وعمل أيضا وزيرا للمالية وأخيرا رئيسا للديوان قبل أن يقيله جلالة الملك من منصبه في أيلول سنة 2008 . وكان راتبه 600 دينار بداية تعيينه ويمتلك الآن قصرا في منطقة دابوق وهي من أرقى مناطق عمان والذي باعه بمبلغ 12 مليون دينار وعمره بحدود 45 عاما وسبب وصوله إلى هذه المناصب بهذه السرعة واستغلاله لوظيفته مشيرين إلى أن هذا دليل على الفساد، حيث تقدم إلى احد فروع البنوك في العام 1998 للحصول على قرض بقيمة 20 ألف دينار ولم يوافق عليه لعدم وجود الضمانات الكافية للقرض. وللاستزادة حول هذا الموضوع راجع صحيفة السوسنة http://www.assawsana.com/portal/newsshow.aspx?id=4331 منشور بتاريخ 5|9|2008

والمجتمع الأردني من المجتمعات ذات العلاقات المرتبطة التي تمتلك منظومة اجتماعية قوية لا يملك فيها المرء سوى أن يقدم المساعدة لأهله ومعارفه مما يجعل تطبيق مبدأ المحافظة على الحدود بين المؤسسات غير واقعي. ومثل هذا الإطار الاجتماعي يجعل الموظف العام ومحاسيبه يجني ثمناً خفياً من وراء استخدام آلية المحاباة والمحسوبية، تؤثر على حقوق بقية أفراد المجتمع. ويقول رئيس هيئة مكافحة الفساد بان " أكبر مشكلة يعاني منها الأردن هي الواسطة والمحسوبية "[1]. وقيام المشرع الأردني بتجريم هذه الأفعال يشكل نقلة نوعية في التشريع ومحاربة ثقافة مجتمعية كانت تنظر إلى هذه السلوكيات بالايجابية[2].

7:- الجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات والجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية

ويشمل هذا النص، التزوير بجميع أنواعه، تقليد ختم الدولة والعلامات الرسمية، الجرائم المتصلة بالمسكوكات، المصدقات الكاذبة، انتحال الهوية. وبالنسبة للجرائم الاقتصادية فقد بينا عند دراسة الأساس القانوني لمكافحة الفساد والمصادر الداخلية ومنها قانون الجرائم الاقتصادية ودوره في توسيع اختصاص الهيئة بملاحقة الفاسدين والجرائم التي تعد فساداً حيث توسع هذا القانون في تعريف

وصحيفة الراصد نيوز http://alrasednews.com بتاريخ 18 |1|2011، ووكالة رم للإنباء http://www.rumonline.net منشور بتاريخ 26|1|2012 الساعة 930 مساء ، وبصورة أخرى اقرب إلى هذه الصورة من الفساد تعيين نجلي احد النواب في مواقع مميزة في الدولة حيث تم تعيين احدهما في الديوان الملكي وتعيين الأخر في رئاسة الوزراء المنشور في http://www.watnnews.net الوطن نيوز بتاريخ 20|12|2011.

1 معالي السيد سميح بينو، رئيس هيئة مكافحة الفساد، http://arabic.arabianbusiness.com/society/politics-economics/2011/mar/16/51784/ الأربعاء 16 |3| 2011

2 د. حمدي سليمان القبيلات والدكتور فيصل شطناوي، مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم (62) لسنة 2006 دراسة مقارنة باتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، المرجع السابق.

الموظف العام وادخل أموال بعض الهيئات والمؤسسات الخاصة ضمن الأموال العامة. وبين قانون الجرائم الاقتصادية على سبيل الحصر الجرائم التي تعد فساداً لغايات تطبيق هذا القانون وجاء المشرع ومنح الصلاحية لهيئة مكافحة الفساد بالتحقيق بهذه الجرائم[1].

8:- كل فعل، أو امتناع يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.

بينا في المطلب السابق التعريف بالأموال العامة وقد جاء هذا النص ليشمل الفعل والامتناع الذي يمكن أن يمس بها والقيام بالفعل يتمثل بالإتيان بعمل يجرمه القانون مثل سرقة المال العام والإضرار به، أما فعل الامتناع فيتمثل بعدم قيام الموظف بالفعل اللازم للحفاظ على المال العام، ومنها عدم اتخاذ الاجراء والقرار الإداري اللازم في الوقت المناسب حيث أن ذلك قد يترتب عليه الهدر في المال العام، فالاستحقاقات المالية التي تلتزم الإدارة بدفعها لمن يتعاقد معها وفي حال تأخيرها يترتب عليها غرامات مالية وفوائد عاليه تصبح ملزمة بدفعها. فان عدم القيام بالمسؤولية الإدارية يعد فسادا إداريا[2].

9:- جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة[3]. وينطوي هذا النص على مجموعة من الأفعال التي تعد من أفعال الفساد في الاتفاقيات الدولية المختلفة التي تعنى بمكافحة الفساد والتي انضمت اليها المملكة ومثال ذلك ما ورد في نصوص الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد والتي تطرقنا للبحث فيها في مطلب متخصص سابق من هذه الدراسة.

1 للاستزادة راجع نص المادة 3 | أ من قانون الجرائم الاقتصادية رقم 11 لسنة 1993

2 سميح بينو، رئيس هيئة مكافحة الفساد، منشور على http://www.ammonnews.net بتاريخ 23|2|2012

3 المادة 5 من قانون هيئة مكافحة الفساد

المبحث الثاني

دور هيئة مكافحة الفساد في الحد من الفساد

من خلال ما بينا في المبحث الأول من هذا الفصل من اختصاصات هيئة مكافحة الفساد، نجد أن الهيئة أخذت على عاتقها مكافحة ظاهرة الفساد التي تعد العائق الأكبر أمام التنمية الاقتصادية في الأردن ومن هذا المنطلق وتوافقا مع قانونها ومع الاتفاقيات الدولية، باشرت بالعمل على تحقيق الواجبات الموكولة لها بموجب القانون ومحاربة الفساد بكل صوره سواء في القطاع العام أو الخاص والتي من شأنها المساس بالمصلحة العامة.

وسنحاول من خلال هذا المبحث بيان دور هذه الهيئة، ومدى فعاليتها في كشف قضايا الفساد وتوعية المجتمع بمخاطره وذلك في مطلبين نبحث في اولهما دور الهيئة الوقائي في مكافحة الفساد وفي ثانيهما دور الهيئة العلاجي في مكافحة الفساد.

المطلب الأول

دور الهيئة في الوقاية من الفساد

لاشك ان الدور الوقائي لهيئة مكافحة الفساد للهيئة من دورها في إنفاذ القانون والكشف عن قضايا الفساد ،ولتفعيل هذا الدور ضم الهيكل التنظيمي للهيئة دائرة الوقاية التي يتبع إليها قسم السياسات والدراسات والبحوث وقسم التوعية وقسم المتابعة.

والوقاية من الفساد تعد من اهم الاليات الواجب اتباعها في مكافحة الفساد وذلك بإضعاف فرص النمو للبيئة الملائمة التي تمكن الفساد من الانتشار والتوسع، بالإضافة إلى الحد من تكاليفه

المالية والإدارية الباهظة على الاقتصاد والمجتمع، وهو ما يتوافق مع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد والتي أفردت فصلا" خاصا للتدابير الوقائية.

قامت الهيئة في هذا الجانب بوضع مجموعة من السياسات والخطط التي من شأنها أن تقلص حجم البيئة التي تمكن الفساد من الانطلاق، تتنوع هذه الأدوات والخطط ما بين الدراسات والأبحاث التي تهدف إلى التعرف على مظاهر الفساد ومكامنه وأشكاله في الأردن، بالإضافة إلى رفع مستوى الوعي والتعليم والتثقيف ومشاركة مؤسسات المجتمع المدني بهدف خلق بيئة تدعم قيم النزاهة والشفافية والمسائلة، وتناهض أية ثقافة متسامحة مع الفساد، وذلك بالعمل على أمور أهمها :

1- التشريعات وإجراءات العمل :

تتولى الهيئة الاطلاع على التشريعات المتعلقة بمختلف المؤسسات ودراستها وذلك لتتمكن من الرقابة عليها وضمان التزامها بالقوانين ومعالجة المخالفات والتجاوزات، حيث تقدمت الهيئة ببعض الاقتراحات المتعلقة بتعديل بعض التشريعات لغايات سد الثغرات القانونية التي ظهرت لها، مثل قانون البلديات. كما أن الهيئة وضعت مقترحات لتعديل قانون الهيئة فيما يتعلق بحماية الشهود والمخبرين ولا زال قيد النظر في مجلس الأمة[1].

2- الدراسات والأبحاث :

عملت الهيئة على توجيه البحث العلمي ودعم الأنشطة البحثية والعلمية في مجال مكافحة الفساد والوقاية منه، وذلك من خلال تشجيع الأكاديميين على إعداد الدراسات والبحوث في هذا المجال. وتنفيذا لذلك عقد بالتعاون مع الجامعة الأردنية مؤتمرا وطنيا بعنوان "الفساد وأثاره على التنمية

[1] معالي السيد سميح بينو، رئيس هيئة مكافحة الفساد، خلال لقاء معه على التلفزيون الاردني بتاريخ 9|12|2011 برنامج ستون دقيقة

الاقتصادية والاجتماعية "، والذي ركز على توضيح ووصف الفساد بجميع أشكاله وكشف مواطنه للحد من انتشاره والوقاية منه في المجتمع.

3- التوعية والتثقيف :

إن من أهم الإجراءات الوقائية في مكافحة الفساد توعية المواطنين بآثاره المدمرة على جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وفي هذا المجال فقد ركزت الهيئة على التعاون مع المؤسسات العامة ومؤسسات المجتمع المدني في سبيل إيجاد بيئة مجتمعية تنبذ الفساد والمفسدين من خلال بيان اثر الفساد السلبي على جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وتوعية المواطنين بضرورة العمل على اجتثاثه من المجتمع وتجفيف منابعه ،هذا بالإضافة إلى العمل على تعزيز قيم النزاهة الوطنية والشفافية ونشر ثقافة مجتمعية تحارب الفساد من خلال وسائل الإعلام المختلفة. وقد عملت الهيئة في هذا المجال على ما يلي :

*تعزيز مشاركة المؤسسات الوطنية ومؤسسات المجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد والوقاية منه. وعلى تنشئة الجيل الجديد على مفاهيم النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد من خلال إدماج هذه المفاهيم ضمن مناهج التعليم الأساسي والجامعي .

* عقد مجموعة من المحاضرات التوعوية وورش العمل استهدفت خطباء المساجد والوعاظ ، وطلبة قضاة المستقبل والمعسكرات الشبابية التي تنظمها وزارة التربية والتعليم، وذلك بهدف تعريفهم بالهيئة (أهدافها، مهامها، واختصاصات عملها) والتشريعات الناظمة لمكافحة الفساد ،وتعزيز القيم الدينية والأخلاقية التي تنبذ الفساد والمفسدين، والتعريف بمعايير النزاهة الوطنية والحاكمة الرشيدة، وعمل مسابقة مدرسية في مجال المقال والرسم الكاريكاتوري حول مكافحة الفساد.

* التنسيق مع مؤسسة الإذاعة والتلفزيون وبرامج الأمم المتحدة للتنمية في إنتاج حلقات إذاعية في مواضيع تتعلق بتعزيز قيم النزاهة العامة والأخلاق الحميدة ضمن برامج المؤسسة.

4 : دور الهيئة في مجال التعاون الإقليمي والدولي

من الأنشطة التي قامت بها الهيئة لتعزيز التعاون الإقليمي والدولي ما يلي :-

أ- مشاريع التعاون:

من أهم مشاريع التعاون الإقليمي والدولي التي بدأ تنفيذها في العام 2010 المشاريع التالية :

1- مشروع التوأمة: حيث تم تخصيص منحة من الاتحاد الأوروبي إلى هيئة مكافحة الفساد بقيمة (1.5 مليون يورو)، وذلك من خلال وزارة التخطيط والتعاون الدولي لتنفيذ مشروع توأمة بين الهيئة وإحدى المؤسسات النظيرة لها في دول الاتحاد الأوروبي، تحت إطار (دعم القضاء والحكم الرشيد في الأردن). ويهدف المشروع الذي يبلغ مدة تنفيذه 24 شهراً إلى دعم هيئة مكافحة الفساد، من اجل تنفيذ إستراتيجية لمكافحة الفساد وخطة عمل، تماشيا مع المعايير الدولية، وبموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

2- مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي : بموجب مشروع " دعم هيئة مكافحة الفساد لتنفيذ أجزاء من الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد " تم تخصيص 275 ألف دولار من مخصصات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من اجل دعم هيئة مكافحة الفساد في الأردن، لتنفيذ أجزاء من تلك الإستراتيجية. ويهدف المشروع إلى مراجعة وتقييم التشريعات الوطنية ومدى توافقها مع اتفاقية الأمم

المتحدة لمكافحة الفساد، ووضع آليات لإدارة الشكاوي، الوقاية من الفساد، دور الوحدات الرقابية داخل المؤسسات الحكومية، إستراتيجية المناصرة والتوعية والاتصال[1].

ب - الأنشطة :

شاركت الهيئة في العديد من الأنشطة الإقليمية والدولية التي ساهمت في تعزيز التعاون بين الهيئة ومثيلاتها في عدد من الدول، ومن هذه الأنشطة ما يلي :

1- تنظيم وعقد مؤتمر بناء الشراكات الإستراتيجية في المنطقة العربية من اجل مواجهة الفساد بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة الإنمائي في عمان خلال الفترة من 26- 27 |10|2010 واتخذ العديد من التوصيات الهامة المتعلقة بمكافحة الفساد وأثاره على مستوى رفاه المواطنين وحماية حقوق الإنسان وتحقيق الاندماج المفيد في البيئة الاقتصادية العالمية.

2- ورشة عمل إقليمية بعنوان " تحقيقات الفساد في الشراء العام " بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والسفارة الفرنسية في عمان خلال الفترة 11- 13|5|2010

3- ورشة عمل إقليمية بالتعاون مع السفارة الفرنسية في بيروت وعمان تحت عنوان (وجهات نظر الشرطة والعدل حول منهجية التحقيقات المتعلقة بحالات الفساد).

4- الاحتفال باليوم العالمي لمكافحة الفساد:- حيث أعلنت الأمم المتحدة في شهر أكتوبر عام 2003 بان يوم (التاسع من ديسمبر) من كل عام يوما دوليا لمكافحة الفساد، الهدف منه التوعية بمخاطر الفساد، وقد نظمت الهيئة احتفالا بهذا اليوم بتاريخ 9|12|2010، كما أنها نظمت احتفالا بيوم 11|12|2011 لهذا العام كونه صادف اليوم العالمي لمكافحة الفساد يوم الجمعة، وذلك برعاية

---

[1] http://www.jacc.gov.jo موقع هيئة مكافحة الفساد - الأردن

رئيس الوزراء[1]. وهنالك العديد من الأنشطة التي قامت بها الهيئة من خلال المشاركة في المؤتمرات الإقليمية والدولية وتنظيم الفعاليات المتعلقة بمكافحة الفساد في الأردن، وبلغت مجموع هذه الأنشطة ما يقارب 25 خمسة وعشرون نشاطا خلال العام 2010 لوحده.

المطلب الثاني

دور الهيئة في الكشف عن قضايا الفساد (إنفاذ القانون)

تبدأ الملاحقة القانونية لمرتكبي أفعال الفساد إما بناء على شكوى أو إخبار يقدمه احد الأشخاص أو بناء على تحريات تقوم بها الهيئة من تلقاء نفسها، وقد أسفرت هذه الآليات عن الكشف عن كثير من قضايا الفساد واحالة مرتكبيها الى المحاكمة. وبناء عليه نوضح فيما يلي آليات عمل الهيئة في مكافحة الفساد، ثم نبين أهم القضايا التي تعاملت معها الهيئة خلال مسيرتها العام المنصرم:-

أولاً :- آليات الكشف عن أفعال الفساد

1- الشكوى

وهو أن يتقدم من وقع عليه الاعتداء أو من هم تحت ولايته من أبنائه القصر أو تحت وصايته، وأصابه أو أصابهم ضرر الجريمة إلى السلطات العامة بإبلاغهم بواقع الجريمة مطالبا إياهم برد ذلك الأذى الذي حصل له من جراء ذلك الاعتداء أو التعويض عما لحقه من ضرر، حيث نص

---

[1] المعلومات في دور الهيئة في مكافحة الفساد مستقاة من خلال اللقاءات الشخصية التي أجريتها مع رؤوساء الأقسام في الهيئة ومع نائب رئيس الهيئة الدكتور عبد الرزاق بني هاني بتاريخ 28|11|2011 بالإضافة إلى التقرير السنوي للهيئة لعام 2010

على الشكوى في قانون أصول المحاكمات الجزائية[1] وألزم المشرع المدعي العام في المادة 52 من ذات القانون انه متى قدمت له الشكوى كان مختصا بالتحقيق فيها، وينطبق على الشكوى ما ينطبق على الإخبار حيث انه على المشتكي أو وكيله التوقيع على كل صفحة من صفحات الشكوى[2].

وبالتالي وحيث أن بعض موظفي هيئة مكافحة الفساد أسبغ عليهم المشرع صفة الضابطة العدلية ويعمل لدى الهيئة مدعين عامين، فانه يتوجب عليهم وبمجرد ورود الشكوى إليهم المباشرة بإجراءات الملاحقة.

2:- الإخبار

ويعنى وصول خبر الجريمة إلى علم السلطات عن طريق أي شخص كان عدا الشخص المتضرر سواء شاهدها أو علم بها [3]، وجعل المشرع الأردني من واجبات المدعي العام ومساعدوه (وتشمل موظفو الهيئة)تلقي الاخبارات التي ترد إليهم وعلى المخبر أن يضع توقيعه أو إمضائه ببصمته على كل صفحة من صفحات الإخبار، إلا أن المشرع أجاز للمخبر أن يمتنع عن ذلك بعدم الإفصاح عن هويته، والإشارة إلى امتناع المخبر عن التوقيع في محضر الإخبار، ويبقى من واجب المدعي العام المباشرة بملاحقة مضمون الإخبار والتأكد من صحته، وليس القصد منه الانتقام من

---

1 المادة52 من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم 9 لعام 1961 وتعديلاته حيث نصت على (مع مراعاة احكام المادة (58) من هذا القانون لكل شخص يعد نفسه متضررا من جراء جناية او جنحة ان يقدم شكوى يتخذ فيها صفة الادعاء الشخصي الى المدعي العام او للمحكمة المختصة وفقا لاحكام المادة (5) من هذا القانون.)

2 المادة 27 من قانون اصول المحاكمات الجزائية وتعديلاته

3 المادة 26 من قانون اصول المحاكمات الجزائية وتعديلاته على (1- كل من شاهد اعتداء على الأمن العام او على حياة أحد الناس او على ماله يلزمه ان يعلم بذلك المدعي العام المختص.2- كل من علم في الأحوال الأخرى بوقوع جريمة يلزمه ان يخبر عنها المدعي العام.)

شخص معين، وان لا يهمل شيئا منه حتى لو كان الإخبار من طفل، وتحريك دعوى الحق العام اذا كان الفعل يشكل جريمة[1].

3 :- الاطلاع المباشر

تصل الى علم المدعي العام ومساعدي الضابطة العدليه خبر وقوع جريمة معينة وبشتى الوسائل فمن الممكن ان تكون عن طريق النشر بالصحافة أو الرسائل بالبريد أو بالبريد الالكتروني[2]، فعلى المدعي العام ان يجري الملاحقات القانونية بشأن الجرائم التي يتصل خبرها بعلمه اما من تلقاء نفسه أو بناء على امر وزير العدلية أو احد رؤسائه[3].

واوجب المشرع على كل سلطة رسمية او موظف عام علم أثناء إجراء وظيفته بوقوع جناية أو جنحة أن يبلغ الأمر في الحال المدعي العام المختص وان يرسل اليه جميع المعلومات والمحاضر والأوراق المتعلقة بالجريمة[4].

ومما تقدم فانه وفي حال ورود شكوى أو إخبار إلى الهيئة حول أي فعل قد يكون فسادا، فان موظفي الهيئة بصفتهم من مساعدي الضابطة العدلية يتولون التحقيق بها وجمع الأدلة والمعلومات من قبل القسم المختص بالتحقيق، واتخاذ القرار المناسب حيالها إما بحفظ الشكوى لعدم توفر بيانات وأدلة كافية تثبت وجود فعل يشكل فساداً، أو بتحويلها إلى المدعي العام المختص لاستكمال التحقيق، كما ذكرنا بداية هذا الفصل وفقا لقرار من أعضاء مجلس الهيئة ورئيسها، ووفقاً لهذه الآلية فقد تعاملت

---

[1] عبدالفتاح مراد، التحقيق الجنائي العملي، الاسكندرية 1989 صفحه 93 وصفحه 922

[2] عبدالكريم الردايده، الجامع الشرطي في اجراءات التحقيق الجنائي واعمال الضابطة العدلية، الطبعة الاولى 2006 ص 78

[3] المادة 23 من قانون اصول المحاكمات الجزائية وتعديلاته

[4] المادة 25 من قانون اصول المحاكمات الجزائية وتعديلاته

الهيئة مع عدد كبير من الاخبارات والشكاوى التي تم التحقيق بها واتخاذ الإجراءات اللازمة إما بالإحالة إلى المدعي العام أو بحفظ الشكوى لعدم ثبوت ارتكاب فعل يشكل فسادا من وجهة نظر الهيئة . وبلغ عدد الشكاوى التي تعاملت معها الهيئة خلال العام 2010 (1026) شكوى، بالإضافة إلى (625) شكوى مدورة من عام 2009. تقسم ما بين القطاع العام والخاص حيث بلغت الشكاوى المتعلقة بالقطاع العام 844 شكوى، والشكاوى المتعلقة بالقطاع الخاص 182 شكوى[1].

ومن خلال دراسة التقرير السنوي للهيئة يتبين أن أكثر الشكاوى التي وردت للهيئة هي (إساءة استعمال السلطة) حيث بلغت 443 شكوى وتشكل ما نسبته (43%) من مجموع الشكاوى.

ثانياً:- أهم القضايا التي تعاملت معها الهيئة خلال عام 2011 :-

لقد بلغت القضايا التي تعاملت معها الهيئة خلال عام 2011 (1270) قضية، 621 قضية منها مدورة من العام 2010 وتمكنت في مجال استرداد الموجودات من استرداد ما قيمته (8.786.136) مليون دينار أردني من الأصول والموجودات المختلسة كما أحالت إلى القضاء قضايا عديدة ارتكبت فيها تجاوزات مالية وإدارية وقانونية بعشرات الملايين من الدنانير[2]. فقد أحالت الهيئة إلى المدعي العام وعلى سبيل المثال 7 قضايا خلال شهر 8| 2011، و12 قضية خلال شهر 9| 2011، و 5 قضايا خلال شهر 10|2011

---

1 المعلومات مستقاة من التقرير السنوي لعام 2010 الصادر عن الهيئة ومن خلال مقابلة مع رؤوساء الأقسام المختصة في الهيئة بتاريخ 28|11|2011

2 معالي السيد سميح بينو، تصريح له منشور في وكالة أنباء اجبد الإخبارية www.ejjbed.com بتاريخ 26|10|2011

وكون بعض الشكاوى لا تشكل جرائم بالمعنى المقصود في قانون الهيئة إنما لا تتجاوز كونها تجاوزات إداريه، فقد تم التوصية بتصويب هذه التجاوزات الإدارية التي ارتكبت عام 2010 والبالغة 47 شكوى وخلال العام 2011 صوبت أوضاع 15 قضية وذلك بالإيعاز بتصحيح الوضع أو إعادة الأموال أو اتخاذ القرار المناسب[1].

ومن الأمثلة على القضايا التي تعاملت معها الهيئة وتمت إحالتها إلى القضاء خلال عام 2011 :

1- بتاريخ 24|11|2011 أحال مجلس هيئة مكافحة الفساد إلى مدعي عام الهيئة ملف إنشاء محطة دائمة لتزويد مشروع العبدلي بخدمات التبريد والتسخين لوجود شبهة فساد وإلحاق أضرار بالإدارة العامة واستثمار للوظيفة.

وذكر مجلس الهيئة انه تبين من التحقيق أن احد موظفي صندوق المشاريع التنموية التابع للقوات المسلحة والأجهزة الأمنية قام أثناء عمله لدى الصندوق بتأسيس عدد من الشركات وتقدم من خلالها بعرض لتنفيذ مشروع إنشاء تلك المحطة حيث قدم العرض إلى الشركة التي تساهم فيها مؤسسة استثمار الموارد الوطنية وتنميتها وتبلغ قيمته 56 مليونا و887 ألفا و840 دينارا.

ونظراً لعدم جاهزية جميع المباني الواقعة ضمن مشروع العبدلي فقد جزأت مراحل التنفيذ إلى إنشاء محطة مؤقتة حيث تمت إحالة التنفيذ بطريق التزكية ودون إتباع الإجراءات القانونية الواجبة في إحالة العطاءات على إحدى الشركات المملوكة للموظف السابق وآخرين معه بمبلغ مليون وأربعة آلاف وستمائة وخمسين دينارا لقاء بناء هنجر للمعدات، رغم قيام الشركة التي تساهم فيها مؤسسة استثمار

---

[1] المعلومات من خلال مقابلة مع رئيس القسم المختص في الهيئة بتاريخ 28|11|2011 وتصريح رئيس هيئة مكافحة الفساد خلال الاحتفال باليوم الدولي لمكافحة الفساد بتاريخ 11|12|2011 .

الموارد بدفع مبلغ ستة ملايين وثمانية آلاف دولار لقاء استيراد هذه المعدات المعفاة من الرسوم الجمركية وضريبة المبيعات.

كذلك حصلت الشركة المملوكة للموظف المذكور و" آخرين " على عطاء توصيل اثني عشر مبنى من مباني مشروع العبدلي بالشبكة المربوطة بالمحطة المؤقتة لتزويدها بخدمات التدفئة والتبريد وتم دعوتها للتقدم بالعطاء حيث رسى العطاء عليها بمبلغ (3.546.951) دينارا خفض فيما بعد إلى (3.429.512) دينارا.

يذكر أن عقد العمل الموقع مع هذا الموظف يمنعه من العمل أو التعاقد مع أي جهات أخرى طوال فترة سريان العقد ويلزمه بعدم العمل لمدة سنة تاليه من انتهاء عمله لدى جهات منافسه للصندوق ولا بأي شكل من الأشكال.

2- بتاريخ 14|11|2011 أحال مجلس هيئة مكافحة الفساد إلى الادعاء العام مجموعة جديدة من قضايا الفساد إلى الادعاء العام شملت شركات ومجالس إدارة وموظفين ارتكبوا تجاوزات مالية وادارية وقانونية تستدعي المساءلة وتصويب الأوضاع وحماية حقوق الغير.

وصرح المجلس أنه أحال ملف شركة البركة للتكافل المساهمة العامة إلى مدعي عام هيئة مكافحة الفساد بعدما تبين من التحقيقات في ملفها ارتكاب مجلس إدارة الشركة السابق مخالفات ألحقت خسائر بالشركة وبمساهميها تشكل في مضمونها أفعال فساد تتمثل في قيام مجلس الإدارة ببيع محفظة الشركة الاستثمارية بمبلغ مليون و400 ألف دينار من خلال احد الوسطاء وتقسيط المبلغ عليه دون الحصول منه على ضمانات كافية إضافة إلى شراء ارض بثمن مبالغ فيه بناء على تقارير تقدير مزورة وكذلك تملك شركة ذات مسؤولية محدودة بأثمان مبالغ فيها من إحدى الشركات ذات العلاقة، كما

تشمل مخالفات مجلس إدارة البركة شراء مبنى بمبلغ مليون و800 ألف دينار فيما تقدر قيمته الحقيقية بحوالي 990 ألف دينار علما بأن هذا المبنى كانت تملكه نفس الشركة لكنها قامت ببيعة.

3- أحيل إلى مدعي عام الهيئة مجموعة من الفريق التلفزيوني الذي اشرف على برنامج (رمضان معنا أحلى) لارتكاب بعضهم أفعال تزوير والبعض الأخر إهمال في واجبات الوظيفة حيث تبين من التحقيق قيام مندوب شركة تقارب إحدى الشركات المنتجة للبرنامج بإضافة اسم زوجته دون وجه حق لتربح إحدى سيارات البرنامج وإضافة اسم ابنة خالته المقيمة في الكرك دون وجه حق أيضا لتربح جائزة نقدية بقيمة 600 دينار. وكذلك قيام احد موظفي مؤسسة الإذاعة والتلفزيون بإضافة اسم زوجته ووالدته دون وجه حق لتربحا مجموعة جوائز عينية ونقدية.

4- وأحيل مجموعة من موظفي الخدمات في مستشفى البشير المشرفين على تنفيذ عطاء الخدمات التي تقدمها مؤسسة الخبير لخدمات الإطعام والتنظيف إلى المدعي العام جراء تقديم المؤسسة مطالبات مالية غير حقيقة من قيمة العطاء وتهاون مراقبي المستشفى مع مؤسسة الخبير عن طريق إدراج لإعداد غير حقيقة للعمال المتواجدين وإضافة أسماء عمال غائبين إلى كشوفات العمال المداومين.

5- كما أحيل رئيس بلدية الزرقاء السابق جراء تلزيمه وهو على راس عمله رئيسا للبلدية، إحدى المؤسسات تنفيذ إخطارات هدم مبان آيلة للسقوط أو مبان تشكل مكاره صحية في المدينة خلافا لنظام اللوازم وأشغال البلديات وكذلك إقدامه على صرف مستندات الصرف المقدمة من مؤسسة الفهيد وصرف مبلغ 441 ألف دينار لهذه المؤسسة رغم أنها لم تنفذ إخطارات الهدم حسب الأصول.

6- كذلك أحال المجلس ملف إحدى الشركات وموظفين من مؤسسة الغذاء والدواء جراء توقيعهم على تقارير تفيد بأن شحنات اسماك كانت مستوردة لحساب الشركة، صالحة للاستهلاك

البشري ولا عيوب ظاهرة عليها، إلا أن لجنة خاصة كشفت على الشحنة فتبين لها أنها غير صالحة للاستهلاك ومنعت من دخول المملكة.

7- وبنفس التاريخ ألقت كوادر الأجهزة الأمنية التابعة لهيئة مكافحة الفساد القبض على أحد كبار موظفي دائرة مراقبة الشركات، التابعة لوزارة الصناعة والتجارة، متلبسا باستلامه رشوة مالية من احد رجال الأعمال بلغت 60 ألف دينار.

8- وبتاريخ 3|11|2011 قرر مجلس هيئة مكافحة الفساد تحويل ملف سفر المحكوم خالد شاهين إلى رئيس لوزراء وذلك بعد أن تبين في التحقيق وجود تجاوزات قانونية فيما يتعلق بالسماح للمحكوم شاهين بمغادرة البلاد إضافة إلى عدم الحصول على ضمانات كافية لعودته وذلك ليصار إلى إحالة الملف إلى مجلس النواب لإجراء المقتضى القانوني لتعلقه بوزراء ووفقاً للدستور.

9- وبتاريخ 27|4|2011 قررت هيئة مكافحة الفساد إحالة ملف قضية الكازينو إلى مجلس النواب وقد كشفت التحقيقات الأولية التي أجرتها الهيئة وجود مخالفات وتجاوزات قانونية من قبل الوزراء المختصين (آنذاك) والتي ترقى إلى وجود شبهة فساد في القضية.

ويأتي قرار مجلس الهيئة إحالة ملف قضية الكازينو إلى مجلس النواب باعتباره صاحب الصلاحية بتوجيه الاتهام للوزراء على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم سنداً لأحكام المادتين (55) و(56) من الدستور الأردني.

10 بتاريخ 12|4|2011 ضبطت هيئة مكافحة الفساد بالتنسيق مع دائرة الجمارك فواتير ووثائق تهرب من الرسوم والضرائب والغرامات بلغت حوالي (264 ر11) مليون دينار لدى شركة نُقل للسيارات في عمان. وقال رئيس هيئة مكافحة الفساد سميح بينو أن كوادر الهيئة والجمارك تمكنت من ضبط هذه الفواتير والوثائق المتعلقة بعمليات استيراد سيارات إلى المملكة لدى هذه الشركة. وأضاف

أنه تبين بعد تدقيق المعاملات الجمركية العائدة للشركة أنها تقوم بتقديم فواتير غير صحيحة وبقيمة مخفضة لغايات تخفيض الرسوم والضرائب المستحقة للخزينة[1].

11- ومن أهم القضايا التي أحالتها الهيئة إلى القضاء ملف أمانة عمان الكبرى والذي تخللته العديد من قضايا الفساد وتم توقيف أمين عمان السابق ونائبه على أثرها. ومن أوجه الفساد من ضمن ملف أمانة عمان ما يتعلق بالعطاء الخاص بالباص السريع حيث نشر أن أمانة عمان طرحت عطاء يتعلق بشراء 500 سلة مهملات وما يقارب 1000 كرسي وعشرات غرف الانتظار وان ثمن سلة المهملات وصل إلى "2230" دينار للسلة الواحدة وان الأمانة تمكنت من شراء 150 سلة قبل التوقف عن استكمال مشروع الباص السريع في حين بلغ ثمن كرسي الانتظار "3200 " دينار للكرسي الواحد بينما بلغ ثمن غرفة الانتظار والتي يقدر ثمنها الحقيقي بحوالي "500" دينار فقط بلغ ثمنها في عطاء أمانة عمان "13" ألف دينار[2].

12- كما قرر مجلس هيئة مكافحة الفساد مخاطبة رئيس الوزراء لتحويل ثلاث قضايا من قضايا صندوق المشاريع التنموية والاستثمارية الخاصة بشركة موارد إلى النيابة العامة في محكمة أمن الدولة سندا للصلاحيات المناطة به بموجب قانون الجرائم الاقتصادية رقم 11 لسنة 1993 و قانون محكمة أمن الدولة رقم 17 لسنة 1959.

وتشمل هذه القضايا مشروع جدار عمان في وادي صقره، ومشروع منتجع وادي العنبر/خشم جعوان في البحر الميت، ومشروع مبنى نادي ضباط القوات المسلحة في دابوق وكما يلي :-

---

1 جميع هذه القضايا منشورة على موقع هيئة مكافحة الفساد http://www.jacc.gov.jor تاريخ الزيارة 9|12|2011

2 موقع الحقيقة الدولية /http://www.factjo.com/pages 18|1|2012

أ-	قضية جدار عمان (وادي صقره) التي تتلخص في قيام صندوق المشاريع التنموية والاستثمارية الخاصة بشركة موارد بالتعاقد مع عدد من الشركات الاستشارية والمقاولين لإقامة مجموعة من المباني والأبراج في منطقة أسفل وادي صقره حيث تم شراء مجموعة من قطع الأراضي بمبلغ يتجاوز ثلاثة ملايين دينار لتضاف إلى أراض أخرى يملكها الصندوق كما تم التعاقد مع شركة عالمية للحصول على حق استخدام علامة (بودا بار) لتقديم خدمات الطعام والشراب. وقد تم انجاز التصاميم للأبراج والفنادق المراد بناؤها وكذلك حفر الأرض وبناء بعض الأساسات إلا انه لم يتم تسويق المشروع حيث توقف العمل به بعد دفع مبالغ طائلة للعديد من الشركات الاستشارية والخدمية والهندسية فيما لم تتبع أصول العطاءات الصحيحة وإجراءاتها حيث كانت تستدعى الشركة أو الشخص ويتم التعاقد معه مباشرة. وقد بلغ مجموع المبالغ المصروفة على المشروع الذي لم ير النور منه سوى الحفريات نحو (30) مليون دينار.

ب – قضية مشروع المنتجع السياحي"خشم جعوان"/البحر الميت وتتلخص في أن المشروع يتمثل برغبة الصندوق في إنشاء منتجع سياحي في منطقة خشم جعوان الكائنة على الشاطئ الشرقي للبحر الميت وفي منطقة تسبق منطقة الفنادق وبطريقة تختلف عن منتجع شاطئ سويمة السياحي (O-Beach) بحيث تحتوي فندقا سياحيا.

وقد تم التعاقد مع إحدى شركات التعهدات للقيام بالحفر وصرف لها مبلغ مليون و257 ألفا و774 دينارا، كما تم التعاقد مع مكتب للتصاميم الهندسية ولغايات وضع التصاميم دفع له مبلغ مليون و486 ألفا و 709 دولارات، وكذلك التعاقد مع شركة عالمية للمنتجعات والفنادق للقيام بدراسة جدوى تشغيلية دفع لها مبلغ 193500 دولار مقابل الدراسة ولقاء إقامة ناد صحي، كما تم دفع مبلغ

141030 دولارا لصالح شركة عالمية مقابل تقديم خدمات ومبلغ 123966 دينارا لصالح شركة أخرى للإدارة الهندسية مقابل أتعاب ترخيص مساحات ورسوم تدقيق لجان وتحضير مخططات.

ج – قضية مشروع مبنى نادي الضباط / دابوق وتتلخص بقيام الصندوق بإجراء الدراسات والتصاميم لإنشاء ناد للضباط في الموقع المحدد لإنشاء القيادة العامة في دابوق. وقد ابرم المفوض العام للصندوق المهندس عدة اتفاقيات مع شركات محلية وتركية لإعداد تصاميم هندسية للمشروع على قطع من الأرض مساحتها بحدود 40 دونما وبمساحة بناء تقدر بحدود 23 ألف متر مربع وقد بلغت تكلفة هذه الدراسات نحو مليون و 800 ألف دينار وتدل القراءات الأولى للجنة الخبراء المشكلة لتقييم هذه الدراسات وتحديد تكلفتها إلى وجود مبالغة فيها بنحو 600 ألف دينار.

وبينت التحقيقات ارتكاب العديد من المخالفات في هذه القضايا أهمها عدم إتباع الإجراءات التي يحددها نظام الصندوق وتعليماته بخصوص إحالة العطاءات على المقاولين والمستشارين وكان التعامل يتم بشكل مباشر معهم بدعوتهم بمباشرة حيث لوحظ تكرر نفس الأسماء في هذه المشروعات ومشاريع الصندوق الأخرى وهذا يؤكد غياب مبدأ الشفافية والرقابة والإشراف من هيئة إدارة الصندوق والمفوض العام مما جعله يتصرف بهذه المبالغ وبهذه المشاريع وكأنها مشاريع خاصة وليس كأموال عامة. وتعتبر هذه المخالفات جرائم يعاقب عليها القانون بجرم استثمار الوظيفة خلافا للمادة 175 من قانون العقوبات والمساس بالمال العام خلافا للمادة (5/د) من قانون الهيئة. وتم توقيف المفوض العام للصندوق ومجموعة من الموظفين على اثر هذه القضايا[1].

---

[1] منشور على موقع هيئة مكافحة الفساد وبالتفصيل على موقع الحقيقة الدولية http://www.factjo.com/pages/ 2011|12|8

و تتم متابعة القضايا من خلال قسم مختص بمتابعة القضايا لدى المحاكم، لمتابعة سير كل قضية احيلت الى القضاء لمعرفة المراحل التي وصلت إليها والنتيجة التي آلت إليها، سواء صدرالحكم بالبراءة أو بالإدانة او بعدم المسؤولية، لتثبيت القرارات الصادرة بتلك القضايا وحفظها لدى الهيئة وللاسترشاد بها فيما بعد في القضايا اللاحقة، حيث بلغ عدد القضايا التي صدر بها أحكام قضائية من المحاكم المختصة لعام 2010 ما مجموعه (55) قضية.

ثالثا:- تقويم عمل الهيئة

على الرغم من كل ما تقدم، فقد وجهت الكثير من الانتقادات الى هيئة مكافحة الفساد ووصلت إلى حد اتهامها بحماية الفاسدين ووصف عملها بالانتقائية في فتح ملفات الفساد وأنّ قيمة ملفات قضايا الفساد المحفوظة في هيئة مكافحة الفساد لا تقل عن 5 مليارات دينار، مشيرين إلى أن ملفات الفساد المالي تكثر عن مثيلتها الإدارية. إلا أن رئيس هيئة مكافحة الفساد نفى أمر 'الانتقائية' في قضايا الفساد. واكد بان'لا يوجد في هيئة مكافحة الفساد انتقائية بملفات الفساد[1].

كما تقدم نائب رئيس هيئة مكافحة الفساد باستقالته مبررا ذلك باسباب عدة منها غياب المؤسسية في الهيئة، وعدم توزيع قضايا الفساد حسب التخصص، واستبداد رئيس الهيئة برأيه ، وفتح قضايا فساد واستثناء أخرى من التحقيق، وطغيان العلاقات الشخصية في العمل، حيث تم استدعائه من قبل لجنة الحريات في مجلس النواب للوقوف على الأسباب الحقيقية لاستقالته. وأعرب النائب وصفي الرواشده عن أسفه إزاء آلية مكافحة الفساد في الأردن، مشيراً إلى أسباب استقالة نائب رئيس الهيئة التي أوردها خلال لقائه لجنة الحريات في مجلس النواب وقال "يجب حل الهيئة لانها تعمل وفق أوامر وتوجيهات بعدم النظر بقضايا الفساد الخطيرة مثل قضية موارد، وبرنامج التحول

[1] موقع زاد الأردن الإخباري http://jordanzad.com 27|1|2012

الاقتصادي. .الخ 1" وملفات أخرى مثل الملكية الأردنية للطيران، وملفات أراضي العقبة، وأراضي الديسي ومشروع سرايا العقبة وشركة البوتاس والفوسفات، إضافة إلى قضايا تتعلق بالشركات الخاصة التي يمتلكها كبار رجال أعمال تربطهم علاقات وطيدة مع متنفذين ومسؤولين سابقين وحاليين ونصح نائب الرئيس المستقيل بإلغاء هيئة مكافحة الفساد لأنها تشكل عبئا على خزينة الدولة(2).

في حين ذهب اخرون الى حد القول بان هيئة مكافحة الفساد تمثل إضافة نوعية للفساد في الأردن، مما يوجب إلغاءها، كونها تشكل عبئا ماديا وإداريا على الدولة الأردنية(3).

من جهة اخرى كشف رئيس الهيئة عن عدم تعاون الحكومة مع الهيئة حيث تقدم بطلب للسماح للهيئة بالاطلاع على أرصدة من يخضعون للتحقيق في قضايا فساد، إلا أن الحكومة رفضت الطلب(4).

يتضح مما تقدم ان عمل الهيئة لم يشمل القضايا الكبرى الهامة، وقد رأينا كيف حولت قضية الكازينو إلى مجلس النواب لأن ليس للهيئة صلاحيات تمكنها من استجواب الوزراء ومن في درجتهم فهي تنظر قضايا الأمناء العامين كحد أعلى أو من هم اقل منهم درجة فلا تستطيع استدعاء الوزير وإذا حضر له حرية الإجابة أو الامتناع حسب رغبته، مما يعني اقتصار عمل الدائرة على الفساد الصغير الذي صنفه الفقهاء بأنه الفساد الذي يقوم به صغار موظفي الدولة ممن هم أدنى من مرتبة وزير.

---

1 موقع مرايا نيوز الاخباري /http://www.marayanews.com 2012|1|27

2 موقع عمون نيوز الاخباري /http://www.ammonnews.net 2012|1|27

3 سامي شريم، مقال بعنوان هيئة مكافحة الفساد إضافة نوعية للفساد في الأردن منشور على الموقع الالكتروني ديرتنا بتاريخ 11|11|2011 http://deretna.net

4 سميح بينو، رئيس هيئة مكافحة الفساد، في ندوة عقدت في فندق عمون ، منشور على موقع وطن نيوز الاخباري http://www.watnnews.net بتاريخ 23 |2|2012

الخاتمة

أكرمنا سبحانه وتعالى بإنهاء هذه الدراسة بالبحث في مكافحة الفساد بين مجلس النواب وهيئة مكافحة الفساد حيث خصصت الفصل التمهيدي للبحث في ماهية الفساد الاداري، مفهومه، خصائصه، صوره، اسبابه، اثاره، وخاصة في الاردن. كان ذلك في مبحثين، ثم افردت الفصل الاول للبحث في الأساس القانوني لمكافحة الفساد من خلال دراسة المصادر الدولية واهمها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والداخلية ممثلة في الدستور الأردني بما في ذلك التعديلات الدستورية لعام 2011 مع بيان اثرها في مكافحة الفساد، اضافة الى القوانين والأنظمة ذات العلاقة، واوجزت البحث في ضمانات استقلال القضاء كمبدأ ضروري وهام في مكافحة الفساد.

اما الفصل الثاني فقد خصصته للبحث في دور مجلس النواب الأردني في مكافحة الفساد وابتدأته بتمهيد القيت فيه الضوء بايجاز على الحياة البرلمانية في الأردن واهم وظائف هذا المجلس، وقسمت هذا الفصل إلى مبحثين، الأول للبحث في دور المجلس في مكافحة الفساد من خلال وظيفته التشريعية من خلال البحث في آلية تشكيل مجلس النواب، كما بحثت في اثر الوظيفة التشريعية لمجلس النواب في مكافحة الفساد وبينت دور المجلس في تشريع القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد وقانون الموازنة العامة. وبينت في المبحث الثاني دور مجلس النواب في مكافحة الفساد من خلال وظيفته الرقابية من خلال البحث في السؤال والاستجواب ولجان التحقيق النيابية وطرح الثقة بالوزارة واتهام الوزراء.

اما الفصل الثالث فخصصته لبحث دور هيئة مكافحة الفساد في مكافحة الفساد في مباحث ثلاث، فبينت أولا اختصاصات الهيئة ، وقسمتها الى شخصي ومادي وموضوعي، وتطرقت الى عيوب

القرار الإداري التي يمكن ان تدخل في باب الفساد الإداري. ثم بحثت في دور الهيئة الوقائى من الفساد، ودورها في الكشف عن قضايا الفساد وإنفاذ القانون، وبينت آليات الكشف عن أفعال الفساد بموجب قانون الهيئة، واهم ما تعاملت معه الهيئة من قضايا خلال العام الماضي، وما تعرضت له من انتقادات.

وكان من أكثر المعوقات التي واجهتني في كتابة هذه الرسالة كثرة قضايا الفساد التي يتم الإعلان عنها باستمرار وصعوبة إنهاء البحث في هذا المجال حيث الثلوج بدأت بالانقشاع عما تخفيه وظهرت ولم تزل العديد من قضايا الفساد، التي لم يتوقع جانب من المجتمع الأردني، في حين لم يستغرب جانب اخر وجودها بهذا الحجم.

الاستنتاجات والتوصيات

وانطلاقا من أدبيات الدراسة والنتائج التي توصل إليها الباحث فقد استخلص عددا من النتائج والتوصيات التي يمكن أن تسهم حال تطبيقها في مكافحة الفساد وفي تعزيز الشفافية والمساءلة في القطاعات الادارية المختلفة، والحد من استمرار بعض ممارسات الفساد الإداري في تلك القطاعات.

أولاً :- النتائج

1) تتعدد وتتنوع صور الفساد ما بين السياسي والاقتصادي والإداري والمالي وغير ذلك، وان والفساد الإداري هو الوجه الأخر للفساد السياسي وهو الأصل لجميع أنواع الفساد، ترتب عليه اثار مدمرة في المجالات كافة سواء على صعيد الدولة ام الافراد.

2) أن هيئة مكافحة الفساد التي أنشئت بموجب القانون رقم 62 لسنة 2006 الذي جاء تنفيذاً لالتزامات المملكة بموجب اتفاقية الأمم المتحدة تمارس دورا أساسيا متخصصا في مكافحة الفساد وفقا لما جاء في قانونها. ولها دورا كبيرا في الكشف عن كثير من قضايا الفساد وإحالة مرتكبيها إلى القضاء.

3) أن مكافحة الفساد في الأردن تستند إلى مجموعة من الأسس القانونية دولية وداخلية. والإعلان عن مكافحة الفساد لا يسيء إلى سمعة الدولة وإنما يعزز مكانتها سياسيا على الصعيد الدولي، واقتصاديا وخاصة في مجال الحد من البطالة، وتحقيق التنمية، وتشجيع الاستثمار.

4) للفساد الإداري أثار خطيرة على جميع الصعد سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية، ويعد انعدام العدالة الاجتماعية في الدولة أهم سبب من أسباب الفساد الإداري.

5) أن التعديلات الدستورية التي أجريت مؤخرا تعتبر خطوة في الاتجاه الصحيح وخاصة في مجال مكافحة الفساد إلا أنها لم تزل خطوة منقوصة.

6) ان ارتباط هيئة مكافحة الفساد بالسلطة التنفيذية يؤثر سلبا في القرارات التي يمكن أن تتخذها في بعض القضايا. إضافة إلى عدم الجدية في مكافحة الفساد في الأردن بشكل فاعل وهو ما يتضح من كثرة عدد قضايا الفساد التي كشف عنها ولم يحال مرتكبيها الى القضاء ، حيث تبين أن هناك انتقائية في التحقيق والإحالة في القضايا للقضاء.

7) يمارس مجلس النواب الأردني من خلال رقابته لإعمال الحكومة دورا مهما في مكافحة الفساد مع انه غير مختص بالتحقيق بقضايا الفساد التي لا يكون احد مرتكبيها وزير.

8) ان اغلب قضايا الفساد هي من الفساد الكبير التي يكون احد مرتكبيها من الوزراء او من الفئات العليا من الموظفين، ممن لا تختص هيئة مكافحة الفساد بالتحقيق معهم ، مما يشكل مثلبة لاختصاص الهيئة.

9) من خلال متابعة نوعية القضايا التي تنظرها الهيئة لم نجد أي من القضايا تتعلق بقرار إداري مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة تمثل إحدى الصور التي ذكرتها في هذه الدراسة بهذا الخصوص.

ثانياً :- التوصيات

1) استكمال التعديلات الدستورية لتفعيل الملكية الدستورية بتكليف الكتلة الأكبر في مجلس النواب بتشكيل الحكومة. وتشكيل لجنة عليا مستقلة للأشراف على الانتخابات بعد وضع قانون انتخابي جديد يتوافق عليه جميع أطياف وأحزاب الأردن.

2) تعديل الدستور لتعويض النص الملغى للمادة 58 من الدستور قبل التعديل التي كانت تنص على ما يلي " ويطبق المجلس العالي قانون العقوبات المعمول به في الجرائم المنصوص عليها فيه وتعين بقانون خاص الجرائم التي تترتب عليها مسؤولية الوزراء في الأحوال التي لا يتناولها قانون العقوبات". والتي أسقطت من التعديلات الدستورية لعام 2011.

3) تعديل الدستور بالنص على تشكيل هيئة مكافحة الفساد ضمن نصوص الدستور لفرض ضمانة دستورية لوجود وعمل هيئة مكافحة الفساد.

4) إضافة لجنه إلى لجان مجلس النواب الدائمة تختص بالفساد تكون متخصصة بمتابعة قضايا الفساد. لعدم وجود ذراع تنفيذية لمجلس النواب. فان وجود مثل هذه الهيئة بموظفين متخصصين ومحترفين بأعمال التحقيق وجمع الأدلة وجميع الإجراءات القانونية، تساعد مجلس النواب في فرض رقابته وسلطته على جميع قضايا الفساد.

5) فك ارتباط هيئة مكافحة الفساد عن الحكومة ومنحها الاستقلالية الكاملة والصلاحية بالتحقيق مع الوزراء وضبط أقوالهم وفي حال وجود الأدلة لإدانتهم إحالتهم لمجلس النواب للتصويت على توديعهم للقضاء لمحاكمتهم. أو ربط هذه الهيئة بالمجلس القضائي. وهو المكان الأفضل لهذه الهيئة لما يمنحها من حصانة في القيام بأعمالها.

6) العمل بمبدأ الشفافية في جميع المرافق والمؤسسات الحكومية وتوفير ما يتطلبه ذلك من اليات. واعتماد مبدأ الشفافية في العقود والمناقصات الحكومية وتوسيع دائرة الرقابة والمساءلة بما يعني مشاركة قوى المجتمع المدني وإشاعة الأساليب الديمقراطية في كل مناحي الحياة وضمان سلامة و عدالة أعمال الرقابة والتحقيق والمقاضاة وان تشمل الإجراءات هذه كل موظفين ومفاصل الدولة بدون استثناء.

7) تصميم برامج للإصلاح الإداري من خلال مقارنة بين الإجراءات الإدارية المتخذة في القطاع العام ومثيلتها في القطاع الخاص فمن المعروف انه كلما زادت الفجوة زادت المساحة الممكنة للفساد.

8) إعادة النظر بأساليب العمل المتبعة واتخاذ الإجراءات اللازمة لتبسيطها وجعلها أكثر مرونة وتحديد أصول إنجاز المعاملات بشكل واضح بما يضمن تحديد مهل زمنية لإنجاز المعاملات في الدوائر الحكومية بأقل كلفة ممكنه وبأسرع وقت واقرب مكان ممكن. واللجوء إلى الوسائل الالكترونية في تسيير المعاملات وخاصة المتعلقة بالأمور المالية والتقدير والضرائب.

9) تشريع القوانين والأنظمة التي تساهم في مكافحة الفساد بكل أشكاله. وقانون المساءلة (من أين لك هذا). والاستفادة من دور الإعلام في تسليط الضوء على الجهات التي ترعى الفساد واستخدام الإعلام في تحشيد الرأي العام في فضح الإفساد والمفسدين. وتشجيع ومكافأة من يقوم بالإبلاغ عن حالات الفساد وحماية الشهود والمبلغين بتعديل نصوص قانون هيئة مكافحة الفساد.

10)شمول اختصاص هيئة مكافحة الفساد بالتحقيق مع مصدري القرارات الإدارية التي يحكم بالغاؤها لعيب إساءة استعمال السلطة وعيب مخالفة القانون من قبل محكمة العدل العليا إذا كانت مبنية على سوء نية واتخذت بشكل قصدي وعمدي وإحالة مصدرها للقضاء في حال التكرار.

11)منح الهيئة صلاحية وقف تنفيذ أي قرار إداري تتولى التحقيق بشأنه واعتبار مدة التحقيق وقف لمدة الطعن بالقرار أمام القضاء .

المراجع والمصادر بعد القران الكريم

أولاً:- الكتب

1) المعجم الوسيط، مراجعة إبراهيم أنيس وآخرون، مجمع اللغة العربية، الجزء الثاني، القاهرة، 1972.

2) الراغب الأصفهاني في المفردات

3) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، ولاية القضاء الإداري دعوى الإلغاء، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2006

4) د. احمد عبد الحليم شاكر، المعاهدات الدولية أمام القضاء الجنائي، دار الكتب القانونية، مصر 2009

5) د. احمد رشيد، الفساد الإداري، الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، القاهرة، مطبوعات دار الشعب، فبراير 1967

6) المستشار احمد عبد السلام على، التعليق على جرائم التزييف والتزوير في قانون العقوبات، دار الكتب القانونية، مصر، 2007

7) د. أحمد فتحي سرور : الوسيط في قانون العقوبات – القسم الخاص. دار النهضة العربية القاهرة 1985م.

8) أمير فرج يوسف، مكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة، المكتب الجامعي الحديث، 2010

9) د. أمين سلامة العضايله، الوجيز في النظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010

10) د. جرجس يوسف طعمه، مكانة الركن المعنوي في الجرائم الاقتصادية، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة 1 سنة 2005.

11) د/ حسن صادق المرصفاوي قانون العقوبات القسم الخاص، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة 1991

12) د. حسنين المحمدي بوادي الفساد الإداري : لغة المصالح دار المطبوعات الجامعية

13) د. حنا نده، القضاء الإداري في الأردن، عمان نقابة المحامين 1972

14) د. خلف إبراهيم الهميسات و د. خالد موسى سمارة الزعبي، الحياة البرلمانية في الاردن 1989-2001 عمان 2004

15) د. رمسيس بهرام – قانون العقوبات –جرائم القسم الخاص –منشأة المعارف – الطبعة الأولى 1999

16) د. سالم محمد الشوابكه، المالية العامة والتشريعات الضريبية، دار رند للنشر والتوزيع 2000الكرك .

17) د. سليمان سليم بطارسه – نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية (النظرية والتطبيق) الطبعة الأولى 1997

18) د. سليمان الطماوي : القضاء الإداري، الكتاب الأول، الإلغاء ، دار الفكر العربي، القاهرة

19) د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثالث، أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، دار الفكر العربي _ القاهرة، سنة 1979

20) د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، القاهرة، 1978

21) د. سيد شوربجي عبد المولى، مواجهة الجرائم الاقتصادية في الدول العربية، منشورات جامعة نايف للعلوم الأمنية، الطبعة الأولى، الرياض 2006.

22) د. صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب بالرياض، 1414 هـ 1994 م

23) د. عادل الحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، عمان، 1992

24) د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، الطبعة الأولى، الكويت، 1985

25) د/عبد العظيم مرسي وزير: جرائم المصلحة العامة، 1989م. بدون دار نشر

26) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، منشأة المعارف بالإسكندرية 2009

27) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المركز القومي للإصدارات القانونية 2010

28) د. عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة | القضاء الإداري، دمشق، المطبعة الجديدة 1975-1976

29) د. عصام الدبس، النظم السياسية، الكتاب الأول، أسس التنظيم السياسي، الدول – الحكومات – الحقوق والحريات العام، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع 2010.

30) د. على حسن عوض، جريمة التهريب الجمركي، دار الكتب القانونية، مصر المحلة الكبرى، 2006

31) د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007

32) غازي حسن صباريني، الوجيز في القانون الدولي العام، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2005.

33) الدكتور غالب علي الداوودي، القانون الدولي الخاص، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، الطبعة الثالثة 2001

34) د. فاروق الكيلاني – المحاكم الخاصة – دراسة مقارنه، الطبعة الأولى، منشورات مطبعة التقدم، 1980

35) المستشار الدكتور فتحي محمد انور عزت، الجرائم الاقتصادية، دار الفكر والقانون، المنصوره، طبعة 2010

36) فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005

37) د. فيصل شطناوي، النظام الدستوري الأردني، مطابع الدستور التجارية، الطبعة الأولى، 2003

38) د. فيصل شطناوي، مبادىء القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دار مكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الاولى 2002

39) د. كامل السعيد، شرح قانون العقوبات الأردني، القسم الخاص، بدون دار نشر، عام 1991

40) د. كريم كشاكش : نحو قانون انتخاب أردني متطور، جامعة اليرموك، الطبعة الأولى 1998

41) د. محمد الجبور، الجرائم الواقعة على امن الدولة في القانون الأردني والقوانين العربية، بدون دار نشر، الطبعة الثانية 2000 .

42) د. محمد المجذوب، القانون الدولي العام، الطبعة السادسة 2007، منشورات الحلبي الحقوقية

43) د. محمد زكي أبو عامر، الحماية الجنائية للحريات الشخصية، منشأة المعارف، الاسكندرية 1979.

44) د. محمد سامي عبدالحميد و.د. محمد السعيد الدقاق و. د. مصطفى سلامة حسين، القانون الدولي العام، منشأة المعارف بالاسكندرية، 1999

45) د. محمد سليم محمد غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للملكة الأردنية الهاشمية، بدون دار نشر، الطبعة الأولى 1985

46) محمد صبحي نجم، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة 1995

47) د. محمد عبد الحميد مكي، الجرائم المخلة بالثقة العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 2001

48) د. محمود حافظ، القضاء الإداري، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية، القاهرة 1979 الطبعة السابعة

49) د. محمود محمد معابره، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، دراسة مقارنه بالقانون الأردني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2011

50) د. محمود محمود مصطفى: شرح قانون العقوبات، القسم الخاص. مطبعة جامعة القاهرة 1975

51) د. مصطفى احمد فؤاد، دراسات في القانون الدولي العام، منشأة المعارف بالاسكندرية 2007

52) د. نائل عبد الرحمن، الاختلاس دراسة تحليلية مقارنة– دار الفكر للنشر والتوزيع – طبعة 1 – عام 1992

53) د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، 1999

54) د. نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009

55) د. نوفان العقيل العجارمه، سلطة تأديب الموظف العام، عمان دار الثقافة 2007 الطبعة الأولى – الإصدار الأول

56) د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، 1970

ثانيا :- الرسائل والأبحاث

57) حلمي عبد المعطي عبد الرحمن الدرباشي، الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإسراء، كانون الأول 2007

58) د. حمدي سليمان القبيلات والدكتور فيصل شطناوي، مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم (62) لسنة 2006 دراسة مقارنة باتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد.

59) د. خالد الخطيب، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، بحث بعنوان التهرب الضريبي

60) د. خالد الزبيدي، ورقة عمل حول دور القضاء في مكافحة الفساد مقدمة إلى المؤتمر القانوني الذي أقامته مؤسسة المدى للإعلام والثقافة والفنون خلال الفترة من 25 -26 شباط 2011

61) د. خالد الزبيدي، بحث بعنوان التزام الموظف بعدم افشاء الاسرار الوظيفيه في القانون الأردني مقدم إلى المؤتمر العلمي في جامعة اليرموك، اربد – تحت عنوان المسؤولية المهنية للفترة من 13—15 نيسان 2010

62) عبد المجيد حراحشة، الفساد الإداري، دراسة ميدانية لوجهات نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد الإداري في القطاع الحكومي الأردني، رسالة ماجستير (غير منشورة) جامعة اليرموك، اربد، 2003

63) د. كريم يوسف كشاكش، الاستجواب البرلماني في النظام الدستوري الأردني، مجلة أبحاث اليرموك، جامعة اليرموك، مجلد 20، العدد الرابع ب 2004

64) د. محمود سامي جمال الدين، القرار الإداري والسلطة التقديرية للإدارة دراسة مقارنة، بحث منشور على موقع http://kambota.forumarabia.net/

65) د. نواف سالم كنعان، الفساد الإداري المالي – أسبابه، أثاره، وسائل مكافحته، بحث منشور بتاريخ 25|1|2007 مجلة الشريعة والقانون

ثالثاً:- الدراسات

66) الفساد في الحكومة، (ترجمة : نادر احمد أبو شيخه) هيئة الأمم المتحدة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، 1994 م

67) دراسة حول الوظائف البرلمانية، مركز القدس للدراسات السياسية على موقع الالكتروني (المراقب البرلماني) على الانترنت www.parobserver.org

68) دراسة حول دور البرلمانات في مكافحة الفساد، واقع وتجارب من العالم العربي منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد www.arpacnetwork.org

69) الفساد : أثاره الاجتماعية والاقتصادية وسبل مكافحته، سلسلة الخلاصات المركز، السنة الثانية إصدار 1999المؤسسة العربية لضمان الاستثمار

70) " دور البرلمانات العربية في مكافحة الفساد " الدورة التاسعة والأربعين لمجلس للاتحاد البرلماني العربي العقبة/الأردن، 26–27 / شباط – فبراير/ 2007 www.arab-ipu.org

71) دليل البرلماني العربي لتفعيل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، كتاب الكتروني منشور على الانترنت موقع منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد www.arpacnetwork.org

72) الفساد والإصلاح، عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، دراسة من منشورات اتحاد الكتاب العرب دمشق – 2003 على الموقع الالكتروني http://www.awu-dam.org

رابعاً:- المقالات

73) " الممارسات غير الأخلاقية في الإدارة العامة " عطية حسين أفندي، ورقة عمل قدمت إلى ندوة الفساد والتنمية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، القاهرة 1999

74) الفساد الإداري، أسبابه وأثاره واهم أساليب معالجته، ساهر عبد الكاظم مهدي، مقال منشور على الانترنت

75) أحكام السؤال والاستجواب المحامي الدكتور ليث كمال نصراوين، مقال منشور على الموقع الالكتروني وطن نيوز في 8|2|2012 http://www.watnnews.net

76) البرلمان ودوره في مكافحة الفساد، هشام يحي، مقاله منشورة في موقع المنظمة العربية لمكافحة الفساد http://www.arabanticorruption.org

77) استطلاع الفساد في الأردن، باتر محمد علي وردم، مرصد الأردن الموقع الالكترونيwww.jordanwatch.net|arabic|archive|2006|111|112873html

78) الفساد في القطاع الخاص أساليبه ووسائل الحد منه، أ.د. فياض القضاة، عضو مجلس هيئة مكافحة الفساد، منشور في عمون الالكترونية بتاريخ 30 | 11| 2011
http://www.ammonnews.net/

79) قراءات في مشروع قانون الانتخاب لسنة 2011 ، د. غازي الذنيبات، مقال منشور على الانترنت موقع www.lawjo.net/vb

80) (أشكال التزوير وآثاره على مؤسسات الدولة)، محمد سعيد السعيدي، مقال منشور على موقع وزارة الثقافة العراقية بتاريخ 8| 12|2011 http://www.mocul.org

81) (الفساد الإداري ومعالجته من منظور إسلامي)، يوسف بحر ، مقال منشور على الموقع الالكتروني http://www.scc-online.net/thaqafa/th_1.htm

82) تعارض المصالح والمحاباة، د. هديل رزق القزاز، مقال منشور على الموقع الالكتروني www.aman-palestine.org/documents/ch21.doc

خامساً:- التقارير

83) تقرير التنمية الصادر عن البنك الدولي عام 1997

84) تقرير عن التنمية في العالم 1996 بعنوان " من الخطة الى السوق " البنك الدولي، واشنطن، ترجمة مؤسسة الأهرام، القاهرة

85) التقرير السنوي الصادر عن هيئة مكافحة الفساد لعام 2010، موقع هيئة مكافحة الفساد الالكترونيhttp://www.jacc.gov.jor

سادساً:- التشريعات

86) الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته

87) قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960

88) قانون صيانة أموال الدولة رقم 20 لسنة 1966

89) القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976

90) قانون الجرائم الاقتصادية رقم 11لسنة 1993 وتعديلاته

91) قانون إشهار الذمة المالية لسنة 2006

92) قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لسنة 2006

93) قانون الانتخاب رقم 9 لسنة 2010

94) قانون المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 4669 تاريخ 2004/8/1

95) النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 1996

96) نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 وتعديلاته

سابعاً:- المقابلات والتصريحات

97) دولة رئيس الوزراء الأسبق السيد احمد عبيدات في لقاء معه على قناة جوسات بتاريخ 3\7\2011 برنامج كلام في الصميم.

98) د. عبدا لرزاق بني هاني. نائب رئيس هيئة مكافحة الفساد. في مقابلة شخصية أجريتها معه بتاريخ 28|11|2011.

99) معالي السيد سميح بينو، رئيس هيئة مكافحة الفساد، خلال لقاء معه على التلفزيون الأردني بتاريخ 9|12|2011 برنامج ستون دقيقة.

100) د. نبيل احمد الكوفحي، في لقاء معه على قناة جوسات بتاريخ 24|11|2011.

101) النائب ريم بدران، عضو اللجنة المالية في مجلس النواب، لقاء اجري معها على قناة جوسات الفضائية حول الموازنة العامة بتاريخ 15|1|2012.

ثامنا:- المجلات والدوريات

102) مجلة نقابة المحامين

103) مجلة الأهرام الاقتصادي، العدد 1830، 2 شباط 2004

104) مجلة دراسات الجامعة الاردنية |علوم الشريعة والقانون | المجلد 35 العدد 2، تشرين ثاني 2008 ذو القعدة 1429

تاسعاً:- المواقع الالكترونية

105) http://www.jacc.gov.jo موقع هيئة مكافحة الفساد – الأردن

106) www.arpacnetwork.org منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد

107) www.jpm.jo مركز القدس للدراسات السياسية، مرصد البرلماني الأردني

108) A Bank Strategy for Tackling Corruption. p. موقع البنك الدولي

109) www.tranparency.org موقع منظمة الشفافية الدولية

110) www.imf.org/external/arabic/index. موقع صندوق النقد الدولي

111) http://www.arabanticorruption.org موقع المنظمة العربية لمكافحة الفساد

112) http://www.jba.org.jo/Ar/Default.aspx موقع نقابة المحامين الأردنيين

113) http://www.ammonnews.net عمون الإخبارية

114) جريدة الدستور، الموقع الالكتروني بتاريخ 8|3|2011

115) http://www.watnnews.net الوطن نيوز

116) http://www.factjo.com/pages/ موقع الحقيقة الدولية

117) مركز عدالة القانوني الالكتروني

118) http://www.alordonia.com الأردنية للأنباء موقع اليكتروني

119) mostakbaliat.com

120) jazeeranews.net/news/

121) http://arabic.arabianbusiness.com/society/politics-economics

122) www.damascusuniversity.edu.sy

123) WWW. Iraqcp.org

124) WWW. uncitral. 0org

125) www.arabgov-initative.org

126) http://www.arabanticorruption.org

127) www.untreaty.un.org

128) ar.wikipedia.org

129) www.albankaldawli.org

130) http://arabic.arabianbusiness.com/society/politics

131) www.arabgov-initative.org

عاشراً:- الأحكام القضائية

132) عدل عليا رقم 90|65 منشورات مركز عدالة

133) عدل عليا رقم 102 | 66 منشور مركز عدالة

134) عدل عليا رقم 27|67 منشورات مركز عدالة

135) عدل عليا رقم 59|67 منشورات مركز عدالة

136) تمييز جزاء 68/15 منشورات عدالة

137) عدل عليا رقم 2|73 مجلة نقابة المحامين لسنة 1973، عدد 708 ص 962 ومنشور مركز عدالة

138) عدل عليا رقم 64 | 78 منشور مركز عدالة، مجلة نقابة المحامين لسنة 1979

139) عدل عليا، قرارها رقم 12/15، مجلة نقابة المحامين، سنة 1985

140) عدل عليا رقم 147 /1988 منشورات مركز عدالة

141) تمييز جزاء رقم 69 \ 86 مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التمييز في القضايا الجزائية، مجلة نقابة المحامين منذ بداية عام 1988 وحتى بداية عام 1993

142) عدل عليا رقم 47|1998 تاريخ 29 |7|1998 منشور مركز عدالة

143) عدل عليا رقم 1998/363 (هيئة خماسية) منشورات مركز عدالة

144) تمييز جزاء رقم 1018 | 99 مجلة نقابة المحامين صفحة 1013 لسنة 2002، ومنشورات مركز عدالة

145) عدل عليا رقم 93 /2002(هيئة خماسية) تاريخ 16/7/2001 ومركز عدالة

146) تمييز جزاء رقم 378 / 2005

147) عدل عليا رقم 26 |2011 غير منشور صادر في الدعوى رقم 235 |2011

Abstract

Naseem Mohamed baniamer. combating corruption in Jordan within the parliament and the anti – corruption commission. Master Thesis. Yarmouk University. (2012). Supervisor: prof, Khalid Al-zubaidy.

The study dealt with a subject that has, recently become, extremely significant in all countries, most precisely in Jordan. It is the corruption in all its various sorts, most important of which is the administrative corruption upon which this study is concentrating. The parties concerned to fight against corruption are varied, the House of Representative & the Corruption Combating Committee. In practice, a some sort of dualism in the work of both of them, has been revealed in all spheres of work. As the two parties and their important roles are particularly significant in the processes of limiting the corruption phenomenon , in this study, the Researcher concentrated on these two parties.

The Researcher divided the study into three chapters, preceded by a preliminary chapter in which the Researcher, defined corruption, demonstrated its most significant forms, reasons and impacts. The first chapter has come to search in the legal the basics upon which it is relied to fight corruption, while the second chapter is dedicated to searching the role of the Jordanian House of Representative. The Third Chapter of this study has come to examine the role of the Corruption Combating Committee in this sphere, as it has been formed as a specialized committee for combating corruption, through examining the code of the committee upon which the committee was formed, the mechanism of its function, the activities it has practiced, low far it is successful in the managerial sphere, and demonstrating the extent of its

responsibility and what is its overlap with the authority of the Jordanian Louse of Representatives.

The Study reached to a set of conclusions and recommendations most important of which is that, the formation of the Corruption Combating Committee & Its attachments have to be reviewed. It also reached to that the effectiveness of the House of representations in this sphere, is limited.

Key Words: Corruption, the administrative corruption, anti – corruption commission, Jordanian House of Representatives, United Nations Convention against Corruption